



Guía para el Buen Gobierno Municipal

TOMO UNO

FORTALECIMIENTO MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

Introducción al

Gobierno y

Administración

Municipal

UNO

Serie: Guía para el Buen Gobierno Municipal
Introducción al Gobierno y Administración Municipal
Primera Edición, diciembre 2004, México, D.F.

Impreso en México

Autorizamos la reproducción de materiales
tomados de esta Serie, citando la fuente.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO
RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN. SAGARPA
Municipio Libre No. 377 Col. Sta. Cruz Atoyac,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 91.83.10.00
www.sagarpa.gob.mx

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. SEGOB
INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL
DESARROLLO MUNICIPAL. INAFED
Tejocotes No. 1264 esq. Limas Col. del Valle,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 50.62.20.00
www.inafed.gob.mx

INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE
CAPACIDADES DEL SECTOR RURAL. INCA Rural
San Lorenzo No. 1151 3er. piso Ala «A» esq. Cuauhtémoc
Col. Sta. Cruz Atoyac,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 91.83.01.80
www.inca.gob.mx

Este tomo forma parte de una serie de 10 ejemplares y pertenece al acervo cultural del Municipio para su consulta.

Directorio

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA,
DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN.
SAGARPA

Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Roberto Cedeño Sánchez
*Dir. Gral. de Programas Regionales y
Organización Rural*

José Tulais López
Director de Programas Regionales

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
SEGOB
INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y
EL DESARROLLO MUNICIPAL
INAFED

Felipe de Jesús Cantú Rodríguez
Director General del INAFED

José Octavio Acosta Arévalo
*Director de Capacitación y Profesionalización
del INAFED*

INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO
DE CAPACIDADES DEL SECTOR RURAL
INCA Rural

Leticia Deschamps Solórzano
Directora General del INCA Rural



Índice General de la Serie

Tomo 1

INTRODUCCIÓN AL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

- ¿Qué es el Gobierno Municipal?
- Organización de la Administración Pública.
- Características del Buen Gobierno y la Administración Municipal.
- Cómo Construir Equipos de Trabajo Motivados y Eficientes.

Tomo 2

EL MARCO JURÍDICO Y LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS MUNICIPIOS

- Marco Jurídico del Municipio y Reglamentación.
- Facultad Reglamentaria del Ayuntamiento.

Tomo 3

LOS SECRETOS DEL BUEN ALCALDE O PRESIDENTE

- Liderazgo y Administración Municipal.
- Cómo Construir Gobiernos Democráticos.
- Cómo Funciona el Buen Gobierno Municipal.
- Decálogo del Buen Alcalde o Presidente.
- Agenda del Presidente.

Tomo 4

LAS FINANZAS MUNICIPALES: CÓMO SE INTEGRAN Y CÓMO INCREMENTARLAS

- Finanzas Públicas Municipales.
- Cómo Incrementar los Recursos Financieros Municipales.

Tomo 5

EL PAPEL DEL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO DE SUS COMUNIDADES

- Desarrollo, Descentralización y Democratización Local: El Rol del Municipio en el Desarrollo Local Integral.
- La Función Principal de un Gobierno Local: Dinamizar el Desarrollo de sus Comunidades.

Tomo 6

EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

- La Planeación del Desarrollo.
- El Plan Municipal.
- El Control del Plan Municipal.

Tomo 7

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESARROLLO LOCAL

- La Participación Ciudadana en la Gestión Local.
- La Planificación con Participación de la Comunidad.
- Los Gobiernos Locales y la Gestión Participativa.

Tomo 8

SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES Y LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

- Servicios Públicos Municipales.
- Protección del Patrimonio Cultural de la Nación.



Tomo 9

GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL

- Política Ambiental.
- La Gestión Ambiental Municipal
- Proceso de Instalación del Sistema de Gestión Ambiental Municipal.
- Marco Jurídico de la Gestión Ambiental Municipal.
- Elaboración del Reglamento Municipal de Protección Ambiental.

Tomo 10

HABILIDADES DIRECTIVAS DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES

- Liderazgo de la Autoridad Municipal.
- Trabajo en Equipo.
- Comunicación Eficaz.
- Toma de Decisiones.
- Negociación y Manejo de Conflictos.

Contenido

Capítulo I

¿Qué es el Gobierno Municipal?1

Capítulo II

Organización de la Administración Pública.....15

Capítulo III

Características del Buen Gobierno y la
Administración Municipal.....33

Capítulo IV

Cómo Construir Equipos de Trabajo Motivados y
Eficientes.....43

Presentación

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, antes CEDEMUN), desde su creación en el año de 1983, ha buscado mejorar la calidad de gestión de los municipios a través de la capacitación, el apoyo técnico, el diseño y la distribución de publicaciones y materiales educativos, así como la difusión de información. El INAFED reconoce que el municipio es el núcleo donde la relación de los vecinos y su gobierno es permanente, por tanto, es donde mejor se expresa la problemática social.

En esta perspectiva, se aprobó en el año 2001 la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, misma que contiene por vez primera, un enfoque territorial como herramienta para mejorar la competitividad rural local y la planeación rural regional con participación comunitaria.

El enfoque territorial destaca la relevancia de que el territorio se constituya en el objeto central de las políticas públicas, de tal forma que correspondan con los elementos distintivos de las diferentes realidades locales y promuevan la cooperación entre agentes públicos y privados, nacionales y locales, como elemento fundamental para la gestión del desarrollo.

Consecuentemente con esta orientación, el Instituto Nacional para el Desarrollo de las Capacidades del Sector Rural (INCA Rural) y la SAGARPA a través de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, han desplegado un conjunto de acciones para impulsar el desarrollo rural de los municipios y mejorar la capacidad de gestión de sus administraciones, entre las que destaca, la Estrategia de Fortalecimiento Institucional Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable.

El INAFED se suma a estas iniciativas y presenta la serie de 10 *“Cuadernos para el Buen Gobierno Municipal”* con el propósito de contribuir a una nueva visión del municipio y del desarrollo local, ofreciendo un amplio panorama sobre la organización, funcionamiento, marco jurídico, finanzas, participación ciudadana, servicios públicos y desarrollo municipal.

Con estos materiales queremos sumarnos al esfuerzo de hacer de los gobiernos municipales, verdaderos órdenes de gobierno, que encuentran las soluciones a los problemas existentes.

A partir de estos principios, ponemos a disposición de los municipios, sus autoridades y funcionarios este material, esperando contribuya a un mejor ejercicio de sus responsabilidades públicas.

*Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural.*

Introducción

El municipio es el espacio geográfico y social donde ocurre todo. Ahí nacemos, ahí vivimos, construimos nuestra familia, nacen nuestros hijos; en el espacio municipal trabajamos, ahí se producen nuestros alimentos y, en suma, toda nuestra vida se da dentro de los municipios. Es en el municipio donde surgen también los problemas, es ahí donde está la contaminación, la pobreza, la delincuencia, la violencia, el hacinamiento. Pero sobre todo, es en el municipio donde la relación social se cristaliza: es la base de la sociedad, el municipio es la célula de nuestro Estado nación.

El gobierno municipal es el más cercano a la gente, ahí se da el primer contacto de la sociedad con sus autoridades y, generalmente, los servidores públicos de los ayuntamientos comparten con los ciudadanos los problemas, las carencias, las soluciones y las aspiraciones que tiene toda la comunidad en su conjunto.

La importancia de la administración pública municipal se haya en la cercanía que tiene con sus gobernados, en su capa-

idad de resolver problemas y procurar la convivencia armónica de la comunidad. El gobierno municipal sabe, conoce y entiende los problemas, así como las aspiraciones de sus ciudadanos y, en consecuencia, la administración pública municipal, tiene que ser eficaz y eficiente en la atención a las demandas de la comunidad.

Al ciudadano le importan los grandes problemas y su solución, le interesa cómo está la economía y le preocupa la producción total, el ingreso per cápita y el producto interno bruto. Pero su verdadera preocupación se haya en asuntos más cercanos como la producción de la tierra, que su ganado crezca y se engorde, que lleguen los apoyos para la comercialización de sus productos, el alumbrado público de su calle, la recolecta de basura, que se construya o remodele la escuela a donde van sus hijos y esos son asuntos que se pueden resolver con mayor atingencia con la participación de la administración pública municipal.

Por esta razón, es importante analizar y entender cuál es la naturaleza, la confección y las características de esta institución. Además de saber cómo se conforma y cómo actúa la administración municipal, de llegar a sus entrañas y saber de ella, para mejorarla, para impulsarla y para procurar que su actuación sea cada día mejor y más cercana a sus ciudadanos.

capítulo uno

¿Qué es el Gobierno Municipal?

capítulo dos

Organización de la Administración Pública



capítulo tres

Características del Buen Gobierno y la Administración Municipal

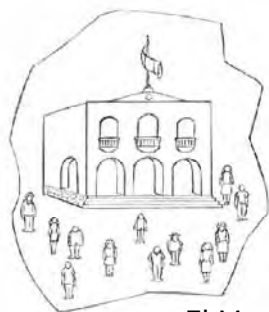


capítulo cuatro

Cómo Construir Equipos de Trabajo Motivados y Eficientes

¿Qué es el municipio?

El Municipio es una entidad política y una organización comunal; sirve de base para la división territorial y la organización política y administrativa de los estados de la federación en su régimen interior. Por lo tanto, el Municipio es célula básica de la división política del país, como lo establece el Artículo 115 constitucional:



“Los Estados adoptarán para su régimen interno la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre...”.

El Municipio, es pues, una comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia, y por ende, con capacidad política y administrativa. El Municipio tiene tres elementos básicos:

Población: Es el conjunto de individuos que viven en el territorio del municipio, establecidos en asentamientos humanos de diversa magnitud, y que conforman una comunidad viva, con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales.

Territorio: Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos que constituye la base material del Municipio. La porción del territorio de un estado que de acuerdo a su división política, es ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria.

Gobierno: Como primer nivel de gobierno del sistema federal, el municipal emana democráticamente de la propia comunidad. El gobierno municipal se concreta en el ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal.

El Ayuntamiento

Una de las tradiciones de las comunidades locales es la de administrarse por sus propias autoridades electas democráticamente. El Municipio mexicano tiene en su forma de gobierno esta característica, la de ser representativo y popular, como lo señala expresamente la Constitución en la fracción I del Artículo 115 que establece:

“Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado”.

¿Qué es el Ayuntamiento?

La palabra se refiere al carácter de comunidad básica, pues significa reunión o congregación de personas. Un Ayuntamiento se entiende como acción y resultado de juntar.

Es una institución de gran tradición histórica, es el cuerpo de representación popular que ejerce el poder municipal. De acuerdo al



concepto de libertad municipal, el Municipio es autónomo dentro de su propio esquema de competencia, el cual no admite más control y autoridad que la de su Ayuntamiento.

El Ayuntamiento es un órgano colegiado de pleno carácter democrático, ya que todos y cada uno de sus miembros son electos por el pueblo para ejercer las funciones inherentes al gobierno municipal. Es, por lo tanto, el órgano principal y máximo de dicho gobierno municipal. En cuanto órgano de gobierno, es la autoridad más inmediata y cercana al pueblo, al cual representa y de quien emana el mandato.

Como institución del derecho mexicano, el Ayuntamiento se halla reconocido en la Constitución de la República y en la de los estados, así como caracterizado en sus funciones integradas en las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa.

¿Por qué se le denomina Cabildo al Ayuntamiento?

El término Cabildo está íntimamente vinculado a la cultura del municipio español e hispanoamericano, y se refiere al órgano de gobierno de la *comuna*: “Cabildo es Ayuntamiento de personas señaladas para el gobierno”.



Se distinguen dos tipos de sesiones de cabildos, es decir, de Ayuntamiento o reunión: a) el Cabildo como reunión de los representantes del pueblo, y b) el Cabildo abierto que reunía a todos los ciudadanos para tomar decisiones. El sistema de Cabildo abierto, que es expresión plena de la democracia de la vida comunal, fue práctica común en los municipios medievales españoles, excepcionalmente en la Nueva España, pero cobró vida en diversas ciudades del país durante la guerra de independencia.

Por su naturaleza de asamblea participativa, los cabildos abiertos fueron apropiados en los municipios rurales; sin embargo, no resultan tan funcionales en las ciudades contemporáneas a causa de las grandes magnitudes de población.

Actualmente, el principio democrático de Cabildo abierto puede cubrirse en alguna forma mediante sistemas de consulta y participación de la comunidad, como lo es por ejemplo, el referéndum. Por otra parte, un concepto de gobierno local descentralizado en segmentos territoriales más pequeños, como son el barrio, la manzana o calle, puede permitir la práctica de asambleas vecinales para que se tomen decisiones sobre los asuntos que les competen.



¿Quiénes integran el Ayuntamiento?

Como cuerpo de representación popular, el Ayuntamiento se integra por los siguientes funcionarios electos por voto popular directo:



Un presidente: quien toma el nombre de Presidente Municipal.

Regidores: en el número que determinen las leyes orgánicas estatales.

Síndico o síndicos: de acuerdo a lo establecido por las leyes orgánicas locales.

Estas autoridades durarán en su cargo tres años y no podrán ser reelectas para el periodo inmediato.

Este cuerpo de funcionarios, como órgano colegiado de gobierno funciona en forma de Cabildo, es decir, en reuniones donde ejerce su autoridad, donde decide y acuerda sobre los asuntos colectivos y encarga al Presidente Municipal que ejecute los acuerdos.

El Ayuntamiento es una cooperación de derecho público, es una persona pública, tiene personalidad jurídica para todos los efectos legales, es sujeto de derechos y obligaciones ante tribunales e instituciones por lo cual puede, en determinado momento, gestionar y obtener créditos y asesoría técnica.

El Ayuntamiento tiene libertad para administrar sus bienes y hacienda. La hacienda municipal generalmente se forma con los bienes de propiedad del municipio, las contribuciones que señalan las legislaturas locales, las participaciones que asigne el Estado y los impuestos, derechos, productos, y aprovechamientos que resulten de su administración.



¿Cómo son las sesiones de Cabildo?

Las sesiones de Cabildo del Ayuntamiento son por lo general de carácter público, por excepción pueden ser privadas. Son un mecanismo de esencial importancia, pues a través de ellas éste recurre a las propuestas, analiza las políticas del municipio y, en su caso, aprueba las políticas y los programas de gobierno municipal y formaliza el ejercicio de la función pública municipal. Existen los siguientes tipos de sesiones de Cabildo:

Ordinarias: Se realiza de acuerdo con un calendario y en ella se atienden los asuntos comunes del gobierno municipal. Por lo regular, deberán realizarse por lo menos una vez al mes, aunque algunas leyes orgánicas municipales establecen periodicidades diversas que pueden ser desde semanales, quincenales o cada veintiún días.



Extraordinarias: Son aquellas que se convocan y se realizan con carácter urgente para resolver únicamente asuntos específicos. Pueden ser convocadas por el Presidente Municipal o un grupo de miembros que formen dos terceras partes del Ayuntamiento.

Solemnes: Se realizan al instalarse el Ayuntamiento, al conocerse el informe del Presidente Municipal, cuando se recibe al Presidente de la República, al Gobernador o a visitantes distinguidos.

¿Cuáles son las facultades y obligaciones de los Ayuntamientos?

Las facultades de los Ayuntamientos las precisan en cada entidad las leyes orgánicas municipales. Existe, sin embargo, una cierta coincidencia en determinadas funciones básicas que permiten establecer un perfil de funciones típicas. Veamos:



COMISION DE SALUD



COMISION DE AGRICULTURA



COMISION DE EDUCACION Y CULTURA



COMISION DE DEPORTE

¿Qué son las Comisiones Edilicias?

El Ayuntamiento para la mejor realización de sus funciones, se organiza en Comisiones integradas o encabezadas por regidores o síndicos. Éstas tienen por finalidad el análisis y las propuestas de solución para ciertos acuerdos del Ayuntamiento. Además no tienen facultades ejecutivas por sí mismas.

Las Comisiones se pueden asignar a una persona o a un grupo de ellas y pueden ser de varios tipos:

Permanentes

Transitorias

Especiales

El número y materia de las comisiones permanentes y obligatorias pueden ser muy variables y van desde dos en unos estados, hasta quince en otros, de acuerdo a las leyes orgánicas municipales; sólo dos comisiones son consideradas obligadas en todas las entidades, las de:

Gobierno y reglamentos

Hacienda pública municipal



¿Cuáles son las facultades y obligaciones del Presidente Municipal?

El Presidente Municipal, como cabeza del Ayuntamiento, ejerce un cargo de larga tradición en la historia municipal. Durante la Colonia se le denominó *alcalde ordinario* electo por el pueblo, para distinguirlo del alcalde mayor designado por las autoridades centrales.

Actualmente, el Presidente Municipal es un funcionario público electo por voto popular, que ejecuta las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento y tiene representación administrativa.

Representa al Municipio, con la autorización del Ayuntamiento, en los asuntos legales en los que sea parte cuando el síndico esté incapacitado para ello o se niegue a cumplir con su función.

En términos generales, las facultades y obligaciones del Presidente Municipal de acuerdo a lo que establecen las leyes orgánicas municipales son las siguientes:

- a) Planear, programar, presupuestar, coordinar y evaluar el desempeño de las unidades administrativas de la administración pública municipal que se creen por acuerdo del Ayuntamiento.
- b) Cumplir y hacer cumplir en el Municipio las leyes, los reglamentos y las relaciones del Ayuntamiento con los poderes



del Gobierno del Estado y de la Federación, así como con otros Ayuntamientos de la entidad.

- c) Convocar y presidir las sesiones del Ayuntamiento y ejecutar los acuerdos y decisiones del mismo.
- d) Ordenar a la población en sesión pública y solemne del Ayuntamiento, la cual debe celebrarse al final de cada año, sobre el estado que guarda la administración y el avance del plan y de los programas municipales durante ese año.
- e) Proponer al Ayuntamiento las Comisiones en que deben integrarse los regidores y el(los) síndico(s) municipal(es).
- f) Presentar a consideración del Cabildo para su aprobación, las propuestas de nombramientos y remociones del secretario del Ayuntamiento y del tesorero municipal.
- g) Conducir la elaboración y el desarrollo del plan municipal, los programas de desarrollo urbano y rural, los programas anuales de obras y servicios públicos, y vigilar el cumplimiento de las acciones que le correspondan a cada una de las dependencias de la administración municipal.
- h) Promover la organización y participación de la comunidad en los programas de desarrollo municipal.
- i) Celebrar todos los actos, convenios y contratos necesarios para el despacho de los asuntos administrativos y la atención del desarrollo urbano, rural y de los servicios públicos municipales.





- j) Informar, durante las sesiones ordinarias del Ayuntamiento, sobre el estado de la administración municipal y el avance de sus programas.
- k) Promover la formación de los organismos municipales de planeación y presidir sus reuniones de trabajo.
- l) Vigilar la correcta administración del patrimonio municipal.
- m) Disponer el nombramiento de los funcionarios del municipio que le corresponden, de conformidad a las disposiciones reglamentarias que emita el Ayuntamiento.
- n) El Presidente Municipal podrá ausentarse del municipio hasta por 30 días.



¿Cuáles son las atribuciones de los regidores?

La palabra *regidor* se deriva del término regimiento, de uso en la época colonial, entendido como el órgano de gobierno y administración de la comunidad.



Los regidores son miembros del Ayuntamiento, que es el órgano colegiado de autoridad municipal. Durante la Colonia, los regidores sólo por excepción eran electos. En 1591 Felipe II dispuso la venta de estos cargos y la Corona asumió la facultad de nombrar regidores honorarios.

En la actualidad, los regidores son electos mediante votación popular, por lo tanto son representantes de la comunidad en el Ayuntamiento. Cada Municipio tiene un número determinado de regidores de acuerdo con las leyes orgánicas de cada estado.

Entre las principales atribuciones de los regidores se hallan las siguientes:

- a) Acudir con derecho de voz y voto a las sesiones del Ayuntamiento y vigilar el cumplimiento de sus acuerdos.
- b) Desempeñar las Comisiones que le encomiende el Ayuntamiento e informar con la periodicidad que se le señale, sobre las gestiones realizadas.
- c) Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas del Ayuntamiento.
- d) Vigilar que el Ayuntamiento cumpla con las disposiciones que establecen las leyes y con los planes y programas establecidos, y en su caso, supervisar el buen funcionamiento del ramo de la administración que se le encomiende, así como proponer las modificaciones a la organización y a los sistemas de trabajo respectivos.
- e) Promover la formulación, expedición, modificación o reforma de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas.
- f) Respetar los acuerdos que tome el Ayuntamiento de conformidad a las disposiciones legales y vigilar su debido cumplimiento.



- g) Analizar, discutir y votar los asuntos que se traten en las sesiones.
- h) Participar en las ceremonias cívicas que se lleven a cabo en el Ayuntamiento.
- i) Estar informado sobre el estado financiero y patrimonial del Municipio y de la situación en general del Ayuntamiento, teniendo acceso a la información respectiva.
- j) Suplir, cuando así lo establezca la ley orgánica, las faltas temporales del Presidente Municipal.

Además de aquellas que se señalen en las leyes orgánicas, en reglamentos municipales y en los acuerdos del Ayuntamiento.

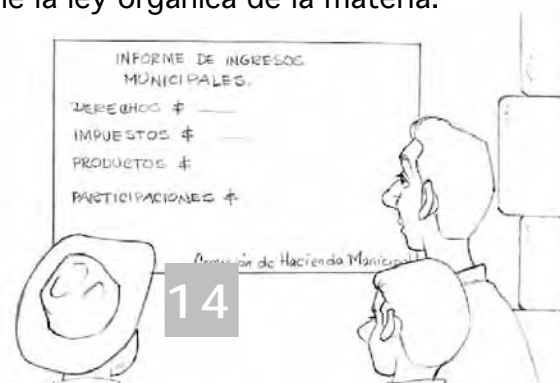


¿Cuáles son las atribuciones de los síndicos?

Las atribuciones que en términos generales, las leyes orgánicas municipales confieren a los síndicos son:

- a) Acudir con derecho de voz y voto a las sesiones del Ayuntamiento y vigilar el cumplimiento de los acuerdos.
- b) Coordinar la Comisión de Hacienda Pública Municipal y vigilar la correcta recaudación y aplicación de los fondos públicos.

- c) Revisar y, si está de acuerdo, suscribir los estados de origen y aplicación de fondos, la cuenta pública municipal y los estados financieros.
- d) Desempeñar las Comisiones que le encomiende el Ayuntamiento e informar de las gestiones realizadas.
- e) Vigilar que el Ayuntamiento cumpla con las disposiciones que señala la ley y con los planes y programas establecidos.
- f) Proponer la formulación, expedición, modificación o reforma de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas.
- g) Respetar los acuerdos que tome el Ayuntamiento.
- h) Analizar, discutir y votar los asuntos que se traten en las sesiones.
- i) Participar en las ceremonias cívicas que se lleven a cabo en el Municipio.
- j) Intervenir en los actos jurídicos que realice el Ayuntamiento en materia de pleitos y cobranzas.
- k) Fungir como agente del Ministerio Público en los casos y condiciones que determine la ley orgánica de la materia.



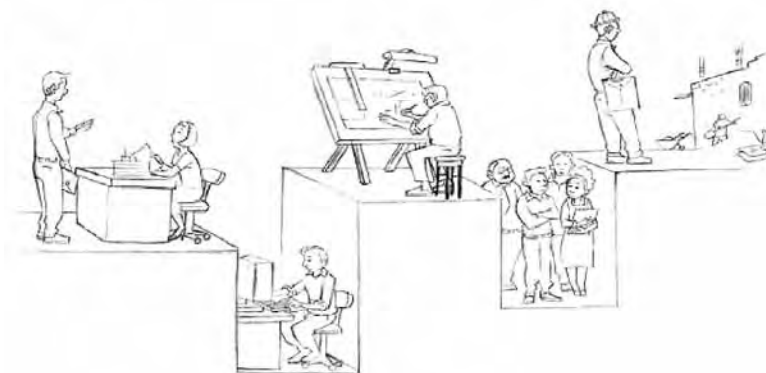
Organización de la Administración Pública

La administración se define como el proceso de diseñar y mantener un medio ambiente en el cual los individuos, que trabajan juntos en grupos, logran eficientemente los objetivos seleccionados.

La administración es función de una organización, no de individuos. Se trata de una función organizacional, no de una actividad particular de un dirigente. Es aplicable en todo tipo de organización, sea su fin social, económico o cultural. En otras palabras, se realiza dentro de estructuras y procesos organizados.

La administración es una tarea inherente a cualquier organización social independientemente de su naturaleza, fines o características. Es por lo tanto, una herramienta o “traje a la medida” para:

- Integrar y encauzar el trabajo de las autoridades, funcionarios y empleados municipales para alcanzar los objetivos deseados.
- Aprovechar óptimamente los recursos humanos, materiales y técnicos.
- Proponer reglas para alcanzar resultados.



La administración municipal la conforman los diferentes departamentos del Gobierno Municipal: Tesorería, Obras y Servicios Públicos, Oficialía Mayor, Secretaría, Archivo Municipal, Planeación y Finanzas, Seguridad Pública, Cultura y Bienestar Social, Relaciones Públicas; así como los funcionarios y empleados que las integran.

La administración municipal se preocupa por lograr objetivos que cumplan las siguientes características:

Productividad.- Es generar resultados dentro de un tiempo dado con los recursos disponibles.

Eficiencia.- Es el logro efectivo de los objetivos.

Eficacia.- Es el cumplimiento de los objetivos, pero con la cantidad mínima de recursos.

Como se ha señalado anteriormente, la administración es una función de organización.

Organización: Es un cuerpo o sistema donde cada uno de los miembros tiene una función específica. La efectividad del cuerpo depende de la capacidad de realización de cada uno de ellos, los cuales son mutuamente interdependientes. Se puede tomar el ejemplo de un equipo de fútbol, cuya efectividad depende, tanto de la capacidad individual de cada jugador, como de su capacidad de jugar en equipo.



Misión del gobierno municipal

La misión corresponde a identificar aspectos, como las intenciones o deseos implícitos o explícitos de la organización, en otras palabras, corresponde a la “razón de ser” de la organización, donde quiera que nos situemos dentro de la organización, encontramos un nivel directivo, un nivel funcional, un nivel operativo y alguna otra área organizacional.

Para definir la misión corresponderá identificar cómo y dónde se desea estar en el futuro, es decir habrá que visualizar la imagen de la organización.

La definición de *misión “organizacional”* debe ir aparejada a la definición de la misión “individual” de los miembros de la organización. Es necesario saber cómo se proyecta un miembro en el futuro dentro de la misma. Esta consideración cobra actualmente tanta fuerza, que es considerada como un paso fundamental para el desarrollo de la dirección estratégica.

En la misión de la organización, debemos considerar también las misiones jerárquicas. Esto es, la pretensión del desempeño que actores y sistemas hacen de ellos mismos.

Usualmente la misión se plantea como algo muy general y en términos valorativos. Esto no nos debe preocupar, ya que al igual que al ir descendiendo a niveles más concretos se expresará de manera más tangible.

Inevitablemente toda misión refiere valores, pues éstos son fundamentales para desarrollar, por ejemplo: un adecuado



ambiente de trabajo, respecto al individuo y al afán de búsqueda por ser siempre mejores y dignificantes con un mejor servicio y/o productos, logrando así la máxima satisfacción de los ciudadanos, usuarios y clientes.

Ejemplo: Misión del Ayuntamiento de Chicoloapan de Juárez, Edo. de México.

“El Gobierno municipal de Chicoloapan de Juárez es la institución jurídica, política y social, elegida democráticamente, orientada a promover el bienestar de los ciudadanos, mediante su participación, a fin de mejorar la calidad de vida y lograr el desarrollo sustentable del Municipio. A través de la administración y gestión eficiente y eficaz de los recursos públicos, apegado al pleno estado de derecho. Para la prosperidad de los habitantes de Chicoloapan sin distinción ideológica, de género o de capacidades diferentes”.

4 aspectos de una organización exitosa

- Tener bien enfocados los problemas
- Trabajo constante y sistemático
- Flexibilidad
- Información



Tener bien enfocados los problemas

La meta de la focalización es concentrar el esfuerzo en la solución de los principales problemas. La focalización permite que la organización tenga mejores resultados al no dispersarse en asuntos sin importancia. Además, implica que el quehacer de todo el personal debe estar articulado con los propósitos, las metas y los principios de la organización.

Es importante tener un sólo asunto por solucionar, trabajar en él y desarrollarlo completamente. Se trata de separar lo vital de lo trivial.

Trabajo constante y sistemático

Una dificultad que enfrentan, a menudo, muchas administraciones es la no continuidad de obras, proyectos, y procesos, que sin duda, tienen como resultado una necesidad no atendida, un costo extra para el erario, y finalmente el malestar ciudadano por incumplimientos.

Cualquier organización pública o privada requiere de un trabajo constante y sistemático para el cumplimiento de sus objetivos. La calidad se logra mediante la mejora continua, y sólo será posible eficientar un servicio, si éste es atendido de manera permanente y organizada. Aquello que se atiende de manera aislada y ocasional, seguramente acumulará gran cantidad de deficiencias, que tarde o temprano significarán un costo mayor.

Flexibilidad

La Administración Pública debe responder eficaz y permanentemente a las demandas y exigencias sociales en un contexto determinado por la acelerada innovación tecnológica, la diversidad demográfica, los cambios en los valores y hábitos sociales.

Los gobiernos locales y sus administradores, no sólo interactúan con los ciudadanos, también establecen múltiples y complejas relaciones internas, que muchas veces, determinan el éxito del gobierno; por lo que deben ser flexibles para adaptarse rápidamente a un medio ambiente que se encuentra en constante cambio y adecuar sus estructuras organizativas y perfiles profesionales al continuo avance tecnológico. La sociedad actual requiere de administraciones públicas no sólo con capacidad de aprendizaje permanente, sino con capacidad para aprender a desaprender.

Información

Todas las organizaciones poseen objetivos, el conocerlos y entenderlos claramente es un paso fundamental para lograr el éxito, ya que si no sabemos para qué estamos haciendo las cosas, resulta difícil pensar que las podremos hacer bien.

La información y el conocimiento son considerados como recursos productivos básicos de cualquier organización. Con frecuencia, el éxito de las organizaciones (públicas o privadas) está en la información que manejan las personas.

Importancia de la organización

Para el logro de sus funciones el gobierno municipal cuenta con las siguientes áreas:

Hacienda Municipal

Está constituida por los recursos municipales provenientes de:

El desempeño de atribuciones.

El ejercicio de la facultad de regulación y vigilancia.

La facultad de promover cambios en el régimen de propiedad.

La posibilidad de ser beneficiarios de la voluntad de particulares o entes públicos.

La coordinación interinstitucional.

El crédito público.

El rendimiento o dividendos de empresas públicas municipales.

Los bienes patrimoniales de dominio público (muebles e inmuebles).

El gasto municipal.

La deuda pública.



Planeación

Es el conjunto de instrumentos de racionalidad política y administrativa que trata de dar respuesta a las preguntas:

1. ¿Qué vamos a hacer?
2. ¿Hacia dónde queremos encaminarnos?
3. ¿Cuál será nuestra estrategia de desarrollo?
4. ¿Quiénes serán responsables?

El Control de la Gestión

La realización de un *buen gobierno* requiere de sistemas de control y evaluación que nos permitan medir el grado de cumplimiento de los objetivos y metas planteadas.

El Control de la Gestión es un proceso cuya finalidad es vigilar que se cumplan los planes y las metas, medir el desempeño de las actividades llevadas a cabo, inspeccionar su realización, detectar sus errores y dar solución a éstos. Todos los puntos antes mencionados sirven para ayudar a la toma de decisiones del Ayuntamiento y particularmente al Presidente Municipal.



Los gobiernos municipales no realizan sus actividades de manera aislada e independiente, ya que mantienen una relación constante y una interdependencia con:

- a) organismos federales,
- b) organismos estatales, y
- c) la comunidad.

Estos tres organismos se apoyan en los controles operativos para vigilar el cumplimiento de los programas y trabajos:

- Control jurídico
- Control contable
- Control administrativo
- Control del avance físico y financiero

Control Jurídico

Vigila que las autoridades municipales lleven a cabo una correcta aplicación de las leyes de acuerdo a los reglamentos de la gestión municipal.

Control Contable

Inspecciona las cuentas públicas del Municipio, de acuerdo con los sistemas de contabilidad establecidos por la tesorería y las autoridades municipales.

Control Administrativo

Verifica que los planes y trabajos se cumplan de acuerdo a los métodos y procedimientos administrativos establecidos.

Control Físico y Financiero

Supervisa el avance físico y financiero de las obras públicas municipales, para conocer el cumplimiento de las metas y el monto real del gasto ejercido en relación con lo autorizado.

Los formatos más importantes para el control de la gestión son:

- Avance físico de los programas.
- Avance financiero de los programas.
- Seguimiento retrospectivo de las obras públicas.

Los formatos que se utilizan para el control de la gestión deberán registrar y evaluar la información referente a:

- Avance de trabajo, ya sea programa, subprograma, proyecto o actividad.
- Órgano responsable de las acciones.
- Calendarización y cumplimiento de las metas.
- Unidad de medida apropiada para evaluar las acciones.
- Recursos humanos, materiales y financieros utilizados en la ejecución de los programas.
- Progreso físico de las obras.

Los órganos responsables de la gestión municipal son:

- La Contraloría Municipal,
- La Unidad de Planeación, Evaluación y Control.

Estos órganos van a depender de la capacidad administrativa y de los recursos con que cuenta cada Ayuntamiento. Cuando un Ayuntamiento no cuente con los recursos necesarios el control de la gestión lo podrán realizar:

- El Presidente Municipal
- El Síndico Municipal
- Los Regidores
- Los titulares de los órganos administrativos.

El control de gestión como actividad permanente dentro de la administración municipal se desarrolla a través de varias fases o etapas que son:

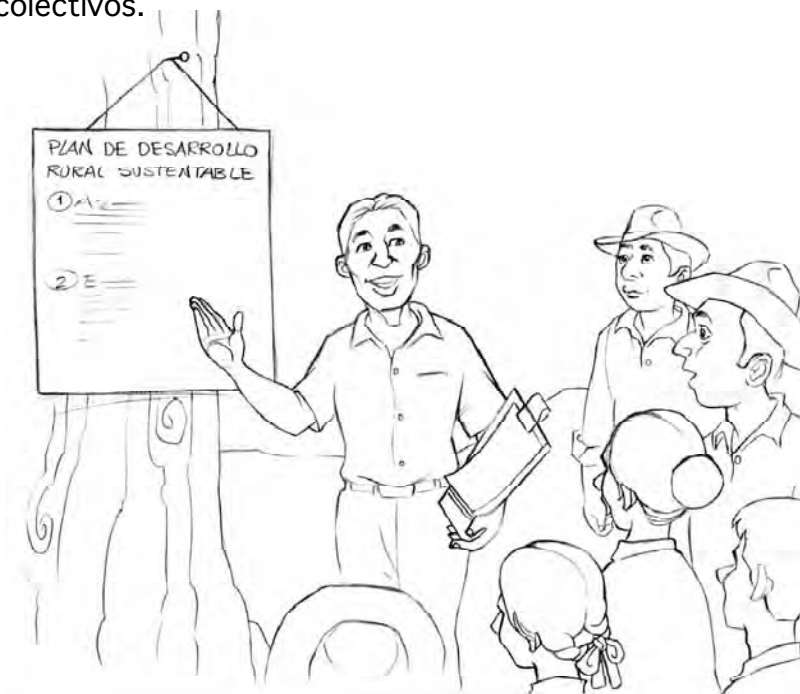
- Establecer patrones de medida.
- Medir resultados.
- Evaluar.
- Aplicar medidas correctivas.

Esta etapa es muy importante para la toma de decisiones, ya que de ello dependerá el logro de los objetivos y el cumplimiento de las metas.

Para el mejor funcionamiento del Control de Gestión, el Presidente Municipal, o en su caso el órgano responsable, deberá establecer los mecanismos de *coordinación*, tanto internos como externos de la administración pública municipal.

Coordinación interna: Se establece con las dependencias, organismos y autoridades auxiliares del Ayuntamiento para unificar criterios, dar coherencia al seguimiento físico y presupuestal, evaluar resultados, proponer medidas correctivas y proporcionar la asesoría e información necesaria sobre el cumplimiento de los programas y actividades del gobierno municipal.

Coordinación externa: Se lleva a cabo en coordinación con las dependencias y organismos del gobierno estatal y federal, en cuanto al seguimiento y evaluación del cumplimiento de obras públicas municipales financiadas por los recursos estatales o federales; con la población, para atender sugerencias y propuestas que presente la ciudadanía sobre la realización de obras o prestación de servicios, o bien, en contra de aquellas acciones de servidores públicos que lesionen intereses colectivos.



Composición del gobierno municipal

Régimen político

Lo integran las autoridades electas por votación popular directa y son:

- a) Presidente Municipal,
- b) Síndico y
- c) Regidores.

Éstos en conjunto conforman el Ayuntamiento, que es el órgano colegiado de gobierno, quien es responsable de la toma de decisiones políticas que conducen los destinos del municipio.

Régimen administrativo

Lo integran los funcionarios (Secretario del Ayuntamiento, Tesorero, Directores de Departamentos, Oficial Mayor, Comandante de la Policía, etc.) quienes son nombrados por el Ayuntamiento y son responsables de llevar a cabo los acuerdos y decisiones del mismo. También forman parte de este régimen los empleados (policías, secretarías, personal de intendencia, choferes, etc.) quienes ejecutan las órdenes de las autoridades y funcionarios.

Los servidores públicos

Autoridades

Son las personas responsables política y administrativamente hablando, ante la comunidad, por haber sido elegidos mediante el voto directo y secreto.

Funcionarios

Son las personas que ocupan los mandos superiores y medios de la administración. Su principal función es la de instrumentar, operar y hacer que se cumplan las decisiones tomadas por el Presidente Municipal, o en su caso, por el Cabildo.

Empleados

Son las personas que apoyan y auxilian a las autoridades y a los funcionarios, ellos realizan, generalmente, las tareas físicas de los programas municipales.

Estructura interna

Es la relación lógica de funciones que debe tener la organización municipal.



Modelos “piramidales” y “circulares” de organización

El avance de la sociedad mexicana, cada vez más compleja y demandante, ha obligado a que los gobiernos reemplacen las estructuras conservadoras tradicionales, caracterizadas por ser centralizadas, verticalmente controladas y con escasa intervención de los ciudadanos; a un ambiente más descentralizado y con una participación más activa de la ciudadanía.

Durante muchos años, ha dominado un modelo de organización en forma de pirámide; actualmente, los procesos de modernización administrativa y democratización política que nuestro país reclama son parecidos a un círculo o una red.

Algunos historiadores opinan que el periodo posrevolucionario en México requirió de una fuerte centralización para evitar la fragmentación de nuestra nación. Esto podría explicar el hecho de que los gobiernos de los estados y municipios reprodujeran el modelo piramidal de organización. Con este modelo, se centralizaron en el Presidente Municipal la toma de decisiones y la planeación.



Características del modelo piramidal

- Las gran mayoría de las decisiones son tomadas por el Presidente Municipal.
- Cada funcionario y empleado es responsable únicamente de su trabajo.
- Los cambios son poco frecuentes, lentos y regularmente se generan desde arriba.
- No se espera que los empleados del gobierno estén motivados, por lo que es necesario mantener un control muy estrecho sobre su comportamiento.
- La atención de los ciudadanos se dirige hacia el Presidente Municipal, y es éste el responsable de los resultados del conjunto del gobierno municipal.

Características del modelo circular

La nueva forma de organización se llama de círculo o red, porque puede verse como un conjunto de grupos coordinados por un centro (Cabildo), entre sus principales características se destacan las siguientes:

- El ciudadano está en el centro y es lo más importante.
- Las autoridades electas, los funcionarios y empleados, trabajan en forma conjunta cooperando para hacer lo que se debe.
- Las responsabilidades se comparten, así como las habilidades y la autoridad.
- La comunicación continua existe entre el personal.



- El cambio, algunas veces, es muy rápido, conforme van apareciendo nuevos retos.
- Los empleados y funcionarios tienen la capacidad para trabajar coordinadamente.
- El poder viene de la habilidad de influir y generar confianza en los demás, no de su jerarquía.



El cambio de la pirámide al círculo no es un ciclo fácil de desarrollar. Vivimos un momento de muchas transformaciones, y frecuentemente es difícil ver las razones de estos cambios. Mientras más se avanza se encuentran nuevas dificultades y tropiezos; sin embargo, muchos de los obstáculos podrán ser superados, si se toma en cuenta lo siguiente:

- Tener claridad en el propósito del gobierno municipal.
- Trabajar con honestidad y ética política.
- Actuar con justicia y equidad.
- Reconocer los intereses y aspiraciones de la población.
- Colaborar en equipo.
- Respetar al Cabildo como instancia colegiada.
- Promover la participación ciudadana.
- Fortalecer la comunicación efectiva .
- Crear un ambiente sano que genere confianza y credibilidad.

Buen Gobierno y la Administración Municipal

Un *buen gobierno* y su administración municipal, se distingue por considerar los siguientes elementos:

A) El alcalde es una personalidad dinámica que mantiene un estrecho contacto con la ciudadanía evitando las actitudes clientelares o paternalistas, que no teme discrepar con ésta cuando es necesario y que actúa como un educador, enseñando con el ejemplo. Se rodea de técnicos capaces y motivados que no son necesariamente ni sus amigos ni sus seguidores. Prefiere a un buen funcionario competente y capaz, incluso de criticarlo, que a un mediocre e incondicional seguidor. Tiene una visión de largo plazo de los problemas locales, más allá de las fronteras de su propia gestión. Intenta resolver los problemas utilizando tanto los recursos municipales como movilizándolo a la propia comunidad.

B) Los principales funcionarios, que encabezan las respectivas direcciones o departamentos, constituyen un conjunto de técnicos capaces y motivados, algunos de los cuales han sido traídos por el Presidente Municipal, otros son funcionarios



de mayor antigüedad. Entre ellos, hay algunos con alta creatividad, capaces de proponer nuevas y audaces ideas para enfrentar los problemas locales. Otros son excelentes ejecutores, minuciosos y exigentes. En conjunto hacen equipos de trabajo capaces de discutir abiertamente y sin tapujos los asuntos más difíciles, y establecen acuerdos positivos bajo la conducción del alcalde. No tienen temor a los contactos con la comunidad, al contrario, los buscan y se nutren de éstos.

C) El personal municipal se ha contagiado con los dinamismos de la dirección municipal y labora con entusiasmo. Los buenos vínculos entre ellos, han permitido la implantación de relaciones laborales positivas y funcionan sistemas de incentivos y de capacitación permanente. Los problemas internos son tratados abiertamente entre los funcionarios que corresponden, e incluso, con el propio alcalde cuando afectan a todos. La oficina de Recursos Humanos es más una instancia de capacitación y de iniciativas de estímulo que de control. Todos han aprendido a atender bien a la comunidad y se preocupan por proporcionar la mejor atención a los ciudadanos que concurren al municipio. Se sienten servidores públicos.

D) Como los recursos son escasos, hay buena administración financiera, se busca que los ciudadanos y empresas paguen sus impuestos y, sobre todo, hay una política audaz de búsqueda de recursos externos basada en la elaboración de proyectos y la movilización de recursos de la comunidad.

E) Como resultado del ambiente positivo y de la búsqueda de recursos externos, la administración y los servicios municipales funcionan adecuadamente, siendo éste bastante evidente para la ciudadanía. El Municipio realiza un plan de obras y mejoramiento de los servicios esenciales con participación de la comunidad, y éste se ajusta a un plan de desarrollo local, sencillo y claro, aprobado por el Cabildo con pleno conocimiento de los ciudadanos.

F) Las fuerzas vivas de la comunidad han aprendido a respetar a las autoridades electas y designadas, más allá de eventuales discrepancias políticas que puedan tener con ellas. La mayor parte reconoce que la administración realiza una adecuada tarea, pese a que cuenta con recursos limitados. En general, hay buena disposición a cooperar con el Municipio y la mayor parte de los ciudadanos están al día en sus impuestos. Las calles, parques y plazas públicas lucen limpias, además se ha empezado a desarrollar una nueva conciencia cívica en la ciudadanía.



G) Una preocupación central del Municipio, compartida por la mayor parte de la ciudadanía, es la situación de los grupos más pobres de la población. Se impulsan algunos programas novedosos que pretenden promover el desarrollo económico y crear empleos productivos para abatir el desempleo.

H) La municipalidad mantiene relaciones con el gobierno central fundadas en el respeto a la autonomía y gestiona apoyos financieros para el desarrollo de proyectos de interés local. Evita el establecimiento de vínculos clientelares con el gobierno central y participa activamente en las asociaciones de municipalidades, entidades gremiales que representan al conjunto de los gobiernos locales.

La Lucha por el Municipio

La lucha por el Municipio debe entenderse no sólo como una conquista democrática electoral, sino como el ejercicio del poder democrático, como una lucha por ampliar los derechos de la población: vivienda, servicios, salud, educación, cultura, recreación a un tiempo que se promueven los principios de libertad, justicia social, respeto al hombre y a la naturaleza.

La lucha municipal no debe reducirse a la toma del poder formal sin construir fuertes vínculos con la comunidad y su movimiento asociativo. No basta tampoco limitarse a realizar una buena gestión social con el único fin de hacer clientelismo partidario entre la población.

La tarea es mucho más compleja, la lucha por el municipio democrático tampoco se gana en un sólo Municipio; se requiere trabajar intensamente en todos los municipios de México y tender sólidos lazos de coordinación y acción conjunta, haciendo del poder municipal un punto de encuentro entre la sociedad civil y el Estado.

En el municipio conviven la lucha económica y social con la lucha democrática y política; estas luchas se mezclan y repercuten en la conformación de la cultura municipal donde existen básicamente dos vertientes:



- a) Se fomenta la participación, la vida asociativa, se apoya la organización social y se fortalecen valores de solidaridad, justicia social, conciencia cívica, etcétera, o

b) Se mutilan los derechos democráticos, se violan derechos ciudadanos, se invalida la acción popular y se educa a un pueblo en la subordinación, la obediencia ciega, el temor, la impotencia y el conformismo.

Elementos que limitan la gestión democrática

- El concentrar en un sólo individuo todas las decisiones y subordinar a todos los equipos y planes existentes a un control personal.

- La falta de experiencia política, la presión y responsabilidad que implica el ejercicio de la autoridad y la atención de todos los reclamos sociales, así como subordinar la autoridad local a las políticas del ejecutivo estatal, aun cuando éstas no correspondan con los intereses ciudadanos.

- El concebir la administración municipal, solamente como una cuestión técnica que exige cuerpos especializados, centralización y jerarquía.

El reconocerse como líder único que pretende

- resolver todos los problemas del municipio, sin distinguir el papel protagónico de la sociedad y su composición heterogénea.

El considerar que lo más importante y casi lo único que hay que hacer, es obra pública; sin importar si la comunidad avanza en organización comunitaria o cultura pública y si se democratiza el gobierno.

- El arribar al poder local sin un programa y una política municipal definida, y hacer uso del poder municipal como si se tratara de un recurso propio que se puede utilizar para engrandecer la imagen de un grupo o un pequeño sector, sin que esto necesariamente favorezca al pueblo y su organización.

- El hacer de las presidencias municipales un espacio de privilegio para unos cuantos elegidos.

- La falta de planeación y el manejo arbitrario de las prioridades.



Hacia una nueva cultura política

La cultura política dominante ha acostumbrado a la población a un sistema que funciona sin la necesidad de que los ciudadanos participen en el diseño de propuestas, toma de decisiones y vigilancia de sus gobernantes, y todo esto porque no hay una cultura de participación comunitaria, de acción popular y de autogestión.

Construir una experiencia municipal democrática significa transitar donde no hay camino, abrir brecha, equivocarnos y corregir, aventurarnos a lo nuevo con la confianza que la ciudadanía está de nuestro lado, reconocer nuestras limitaciones individuales y enriquecernos con las propuestas de la gente, asumiendo nuestro pasado y construyendo nuestro futuro.

La mejor publicidad que puede hacerse cualquier partido, es demostrar con los hechos que existe una opción diferente y mejor de gobierno, que es real y tangible y que los problemas que la población padece, tienen solución.

Por todo esto, requerimos de propuestas municipalistas democráticas desde el momento de elegir a las planillas, durante el proceso electoral y todo el periodo de la administración y gobierno municipal.

Una política que sea impulsada por las direcciones de los partidos, por los comités de base, por los candidatos y autoridades municipales electas, por los diputados locales y federales, por los órganos de difusión de los partidos y consecuente-



mente por la sociedad civil y las comunidades del municipio.

La democracia no sólo es motivo de discursos de campaña, debe llegar a ser una forma de vida y una actitud cotidiana para toda la población.

Consideramos que la concepción a defender, es la opción de la democracia avanzada, política y social, entendiendo ésta como un marco de libertad, no para vivir al margen del Estado, sino para transformar la sociedad en un sentido igualitario.

En esta opción, se trata de hacer de las instituciones municipales lo más representativas y descentralizadas posibles, pero al mismo tiempo multiplicando las formas de participación y de control, así como de gestión cívica a través de las organizaciones de base de la sociedad. Es decir, articular la democracia representativa con la democracia de base.

Una administración local democrática y descentralizada, articulada con la organización ciudadana y el conjunto de las comunidades, barrios y organismos civiles y gremiales, podrá asegurar la gestión democrática municipal y la transformación de las instituciones y la vida social.





Cómo construir equipos de trabajo motivados y eficientes

«El recurso esencial, el que va a dar la diferencia a largo plazo, ya no es el recurso material, la tierra o las materias primas, cuyo acaparamiento ha sido objeto de tantas luchas, ya no es siquiera el recurso financiero. Es el recurso humano, no por su número, sino por su calidad, adaptabilidad y capacidad de desarrollo».

Michael Crozier

1.- La «teoría de la mediocridad»: ideas discutibles sobre cómo administrar los recursos humanos municipales

Durante muchos años, el personal del estado y de los municipios se ha manejado en base a los criterios de la denominada «hipótesis de la mediocridad», cuyos principios son:

- a) El individuo medio posee una aversión innata al trabajo y hace lo posible por evitarlo.
- b) Las personas tienen necesidad de ser obligadas, controladas, dirigidas y amenazadas si se quiere que hagan esfuerzos para cumplir los objetivos de la empresa.

c) El individuo común requiere ser dirigido, evita las responsabilidades, tiene pocas ambiciones y busca ante todo la seguridad.

Muchas administraciones municipales aplican estos criterios, materializados en una frondosa estructura legal y reglamentaria dirigida a compensar la supuesta actitud negativa de personal público frente al trabajo. Pese a todo, la administración pública sigue mostrando una efectividad limitada. Las mejoras legales, la reglamentación detallada, los complejos manuales de organización y funcionamiento o las órdenes perentorias, no consiguen un incremento real de la productividad. Peor aún, las soluciones acentúan la enfermedad: muchos funcionarios se escudan en el exceso de reglamentación para evitar riesgos y eludir responsabilidades. De este modo, la lentitud burocrática llega a tornarse desesperante. Veamos: En un municipio, se necesitaban 43 días de trámite para obtener un permiso para instalar una pequeña tienda, 289 para una pequeña industria y 365 para un simple licencia de construcción.

Debido a los bajos niveles de ingreso, gran parte de los empleados públicos deben buscar fuentes de ingresos alternativos como un segundo empleo para poder vivir con dignidad: pequeños comercios, trabajos administrativos, consultorías para los más activos. En la actualidad, gran parte de las energías de los funcionarios con iniciativa se canalizan fuera de la administración municipal.



En síntesis, las prácticas burocráticas derivadas de la aplicación de la «teoría de la mediocridad» producen una impresionante pérdida de recursos bajo la forma de lentitud, legalismo e ineficiencia. Sin embargo, lo peor, es perder la oportunidad de implementar iniciativas valiosas y, en general, del uso pleno de la energía positiva del personal.

Nuestra conclusión es que la modernización de la administración pública municipal es menos una cuestión formal de cambios legales, fusiones de instituciones y mayores controles; y más un asunto de cambio de actitudes, valores y conductas, no sólo a nivel de personas sino de instituciones.

Basada en la importancia clave que tiene el buen manejo de los recursos humanos en la administración municipal, he aquí un conjunto de consejos para mejorar su efectividad:

- a) Seleccionar los mejores recursos humanos.
- b) Integrar, motivar y formar equipos de trabajo.
- c) Fijar las metas de trabajo de modo participativo.
- d) Estimular la creatividad y la responsabilidad concediendo autonomía de operación.
- e) Recompensar, capacitar, dar seguridad y ofrecer oportunidades de ascenso.
- f) Apoyarse en la comunidad y en los recursos humanos locales.



2.- Seleccionar a las personas adecuadas mediante una buena descripción de cargos, un procedimiento objetivo de selección y la búsqueda de la motivación del logro

Muchas de las deficiencias de la administración pública municipal comienzan con un deficiente reclutamiento. Una inadecuada definición del puesto, malos salarios, favoritismo con amigos, familiares o militantes del partido hacen que la selección inicial del personal sea mal realizada.

¿Cómo seleccionar adecuadamente?

- En primer lugar, hay que definir con claridad el tipo de persona que se busca mediante una buena descripción
- de las habilidades técnicas y humanas deseadas. Además de la determinación de conocimientos y habilidades buscadas, es necesario definir características de personalidad relevantes como actitudes positivas deseadas, capacidad de integrarse y de aprender. Si bien no hay una persona idéntica a otra y por tanto, será siempre difícil de encontrar el candidato ideal, no debe buscarse a un equipo de trabajo que haga “de todo”. El grupo compensará las insuficiencias, si las hubiere, y todos se beneficiarán por el efecto de sinergia², si hay una buena capacidad de integración del recién llegado.



² El efecto de sinergia es cuando el grupo hace más que la suma de las acciones individuales de sus miembros.

también esa situación de lucha por el poder interno, de adulación del jefe (con mayúsculas), de habilidad para ubicarse en las posiciones más expectantes. No obstante, la conducta positiva es también frecuente. ¿Cómo se logra esto?

En primer lugar, hay que integrar al personal a su institución. Quién se incorpora a la actividad debe sentirse desde el comienzo miembro del equipo. La integración es un fenómeno de ida y vuelta. La institución espera lo mejor, pero la persona que se integra también. En este sentido, los deberes hacia el nuevo miembro de la institución son tan grandes como la exigencia que se le hace. Una institución no puede pedir más de lo que ofrece a sus miembros.

Un ejemplo puede ilustrar: el día de la integración del nuevo personal es una oportunidad para valorar a quienes llegan y quienes ya están. Una sesión de presentación es siempre conveniente. Una buena presentación da prestigio al recién llegado ante sus nuevos compañeros y, de paso, le indica lo que la institución es y espera de él. El momento de la integración tiene que tener un componente altamente motivador⁶. En este sentido y para hacer este proceso perma-



.....

⁶ La importancia de los primeros cinco minutos, se titula un reciente libro para quienes trabajan en ventas, donde se abunda sobre lo importante que suelen ser las primeras impresiones. Lo mismo es válido cuando alguien se integra a una institución.

¿Cómo mantener en alto la motivación del personal? Desde ya, actuando con el ejemplo. La autoridad que derrocha energía y entusiasmo tiene más posibilidades de ser seguida que la que no lo hace. También mediante una buena y fluida comunicación. Explique al personal cuáles son sus buenos motivos, ellos tienen que saberlos. Y cada cierto tiempo sobre todo cuando se produzcan dificultades, hágaselos saber nuevamente.

El método inverso también funciona. Trate de saber qué es lo que motiva más a cada uno de los miembros del personal y apoye las buenas ideas e iniciativas, en la medida que sean compatibles con las funciones del municipio y su propio programa así como las ideas originales y atractivas de sus colaboradores.

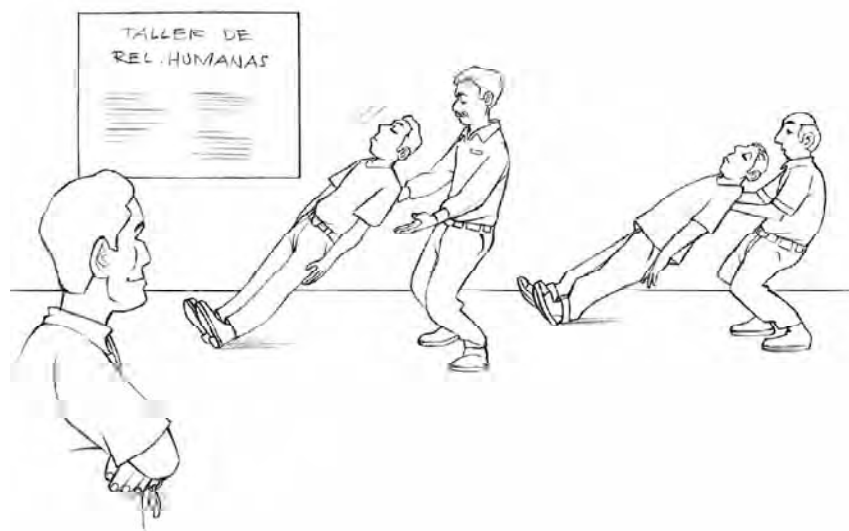
Buena parte de la indiferencia de las administraciones proviene de la falta de comunicación. Los miembros del cuerpo deben saber lo que piensa la cabeza, pero también lo que hacen sus iguales. La información circula siempre de manera defectuosa y lo más probable es que nadie tenga la visión global que posee quien dirige. Por tanto, no escatime esfuerzos para mejorar la información interna.



En toda institución, debieran hacerse con frecuencia talleres, seminarios o reuniones de información, formación y de relaciones humanas. Tenga en cuenta que la motivación es contagiosa si no, observe lo que pasa en los partidos de fútbol y valore el efecto multiplicador que tiene un funcionario motivado cuando tiene la oportunidad de expresarlo.

Por último, tener buenos funcionarios no equivale a tener buenos equipos. Dos estupendos profesionales que no se pueden ver, pueden ser el desastre total trabajando juntos. Es necesario organizar al personal en función de los liderazgos y compatibilidades naturales, de las afinidades técnicas y humanas, para que rindan adecuadamente.

Todo el mundo tiene su buen y su mal lugar de trabajo. Ubicar a cada uno en el sitio preciso es uno de los desafíos de un buen administrador. Además del sentido común, hay varias técnicas que ayudan a organizar al personal. Una de ellas es conocer y tomar en cuenta las redes informales de liderazgo



Características de los Grupos Productivos

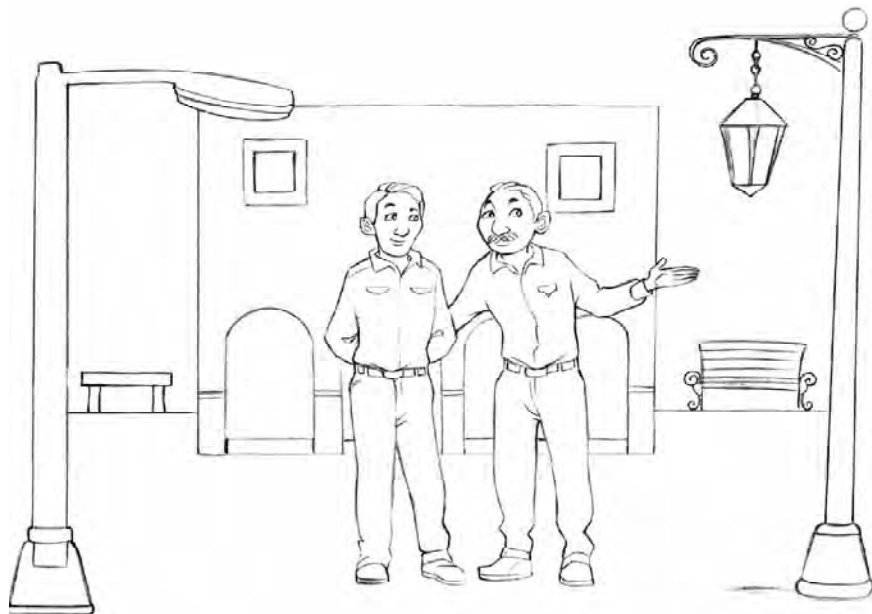
- 1) Orientación a la tarea por alta motivación de todos los miembros.
- 2) Participación de todos en deliberaciones previas y en la ejecución.
- 3) Intenso intercambio de ideas, opiniones e información.
- 4) Tolerancia de las diferencias de carácter y del desacuerdo.
- 5) Apertura de todos a la crítica constructiva.
- 6) Toma de decisiones por consenso, más que por imposición.
- 7) Ambiente libre, relajado y espontáneo, sin negar la disciplina.
- 8) Sensibilidad a los valores humanos de las personas y el grupo.
- 9) Ausencia de dominio autoritario, más bien liderazgo compartido.
- 10) Ausencia de agendas ocultas.

(Cfr. RODRÍGUEZ Estrada, Mauro, op. cit.)

Se motiva con mayor fuerza cuando sabe que su parecer es considerado, sus ideas discutidas y sus iniciativas debidamente canalizadas. Su entusiasmo se incrementa si alguna sugerencia de su creación es incorporada al quehacer de la institución. Más todavía si ese aporte es dado a conocer a los demás y se le felicita. Todo esto es participación.

Cuando se trata de fijar metas de trabajo es siempre conveniente consultar a la gente. Todo saldrá mejor si queda la sensación del carácter colectivo y democrático de las decisiones tomadas. Esto ayudará posteriormente al control de su ejecución. Es más fácil demandar de alguien el cumplimiento de una meta previamente concensada con ella, que una meta exteriormente impuesta.

Definir metas de trabajo de manera participativa no supone el establecimiento de metas mediocres.



Afortunadamente, la gente suele entusiasmarse asumiendo desafíos exigentes que hablan bien de sus propias capacidades. Lo óptimo es llegar a la definición de metas claras, concretas y exigentes. Sin embargo, hay que evitar los objetivos extenuantes. Se sugiere el establecimiento de metas de mediana dificultad, exigentes pero no imposibles de cumplir. Metas muy laxas disminuyen la productividad, metas demasiado exigentes desmotivan y agotan.

Determinar metas claras, concretas y exigentes establecidas con la mayor participación posible ayuda también al seguimiento y control posterior. Y no excluye, claro está, la posibilidad de tomar decisiones frente a la falta de consenso.

La participación no excluye la productividad; simplemente reemplaza la exigencia impuesta por la autoexigencia. Siempre que el municipio haya elegido bien a su cuerpo de funcionarios y éstos estén en los lugares de trabajo adecuados.



5.- Conceder autonomía a la creatividad, estimular la iniciativa y fomentar la responsabilidad

Con el argumento de que poseen la experiencia y capacidad que los demás no tienen, muchos líderes tienden a estar por encima de sus subordinados, vigilarlo todo y criticar ácidamente si las cosas no se hacen como ellos quisieran.

No obstante, hay un gran potencial innato que todo el mundo posee para caminar por terrenos imprevistos: la **creatividad**. El directivo que delega y confía, está permitiendo a su personal desarrollar su capacidad natural de inventiva y aprendizaje, al tiempo que estimula y premia la iniciativa. En este sentido, los métodos burocráticos que se basan en intentar reglamentarlo y estructurarlo todo, consiguen muy eficientemente el efecto de anular la creatividad de la gente y, por tanto, su productividad.

Respecto a la inteligencia, ésta es, felizmente, uno de los bienes más democráticamente distribuidos, de modo que cualquier líder puede estar tranquilo si ha hecho una selección seria de personal. Además, hay una simple virtud que compensa la falta de genialidad: la **tenacidad**. Y ésta se aprende. Permítale a su personal más inexperto equivocarse, a condición de que pueda persistir hasta lograr la meta deseada. Estará estimulando la creatividad y reforzando la tenacidad.

Confiar es delegar. Si el personal ha sido bien seleccionado, está motivado y se han definido metas claras, concretas y exigentes, como alcalde o funcionario municipal usted puede «soltar las amarras» y dejar de preocuparse por todo. Fijadas las metas y establecidos los componentes generales de la es-

trategia de acción, la gente madura tiene, normalmente, la capacidad para llevar las ideas a buen fin. Es más, se sentirá halagada si descubre que los niveles superiores de la institución confían en su capacidad para llevar la nave a puerto sin ayuda.

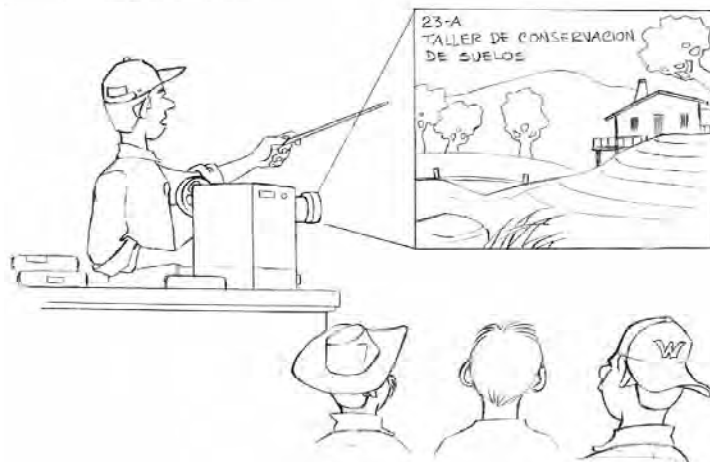
Cuando se ha desarrollado la capacidad de delegar, que no es otra cosa que descentralizar dentro de la organización, y el personal ha entendido que puede desarrollar su creatividad e iniciativa asumiendo sus responsabilidades, observará lo siguiente:

- a) Habrá mucha gente haciendo muchas cosas y le será complicado controlar las diferentes actividades, reduzca inspecciones innecesarias y recuerde que es difícil saber todo lo que ocurre. Por tanto, deberá preocuparse sólo de los hechos relevantes.
- b) El Municipio será una especie de caos productivo que ningún organigrama podrá esquematizar. Sin embargo, puede estar seguro que se estarán «haciendo cosas» y que la comunidad y los funcionarios estarán contentos por ello. Que estas «cosas» sean las correctas o no, será el resultado de la calidad del personal que haya reclutado, de la claridad de las metas fijadas y de los valores institucionales que el municipio haya adoptado.
- c) Sin duda, no todo lo que hace el funcionario o un equipo motivado resultará bien. Es más, en un municipio internamente descentralizado se cometen más errores que en otra parte que no lo es. Probablemente, de cada 10 cosas que se hacen 8 resultan bien y 2 no tan bien.

Pero aún en tal caso, más que contabilizar errores hay que contabilizar éxitos. Vea a los errores, simplemente como nuevos aprendizajes institucionales y recuerde el refrán popular: «la experiencia es la madre de la ciencia».



Conceder autonomía a la creatividad, estimular la iniciativa y fomentar la responsabilidad no es otra cosa que permitir a los funcionarios municipales crecer como personas. Es decir, desarrollarse. Estarán aprendiendo, de paso, a crecer y confiar en la comunidad a la cual sirven, lo que es muy bueno porque sólo el municipio que aprende a movilizar a sus funcionarios puede lograr movilizar a la ciudadanía.



Dos más Dos son Cinco: Atributos del Equipo de Alta Eficiencia

- 1.- **Liderazgo participativo:** Crea interdependencia positiva. Motiva y da fuerza. El liderazgo está al servicio del equipo.
- 2.- **Responsabilidad compartida:** Todos los miembros del equipo se sienten tan responsables como el líder, por la efectividad de la unidad de trabajo.
- 3.- **Comunidad de propósito:** Se define un propósito común acerca de la existencia del equipo y de su misión.
- 4.- **Buena comunicación:** Se crea, estimula y mantiene un clima de confianza así como de comunicación abierta y franca.
- 5.- **Mirar al futuro:** Se ve el cambio sin temor, como una oportunidad de crecimiento.
- 6.- **Concentración en la tarea:** Se realizan las reuniones de trabajo centradas en la obtención de los resultados..
- 7.- **Talento creativo:** Se estimulan los talentos y creatividad individuales, al servicio del trabajo de equipo.
- 8.- **Respuesta rápida:** Se identifican los problemas de modo de estimular el pleno aprovechamiento de las oportunidades.

6.- Incentivar, capacitar, dar seguridad y oportunidades de ascenso

Una acción bien hecha debe ser recompensada. Una sonrisa, un palmoteo en la espalda, un halago, una felicitación pública o una nota de agradecimiento, son diversos medios de estímulo para premiar a quien actúa bien. La base del incentivo es el denominado refuerzo positivo que es la mejor y más sana manera de aprender¹¹. El incentivo actúa acentuando las conductas deseadas del buen funcionario, es decir, el cumplimiento de las metas perseguidas y mostrando modelos de actuación al personal restante.

No hay mejor motivación que enseñar con el ejemplo. Se aprende también en base a modelos¹². Por tanto, el líder o directivo municipal debe ser congruente es decir, lo que dice y lo que hace, incluidos sus gestos, deben concordar y no contradecirse ya que su conducta constituye un importante modelo de aprendizaje para sus colaboradores.

Incentivar es estimular moralmente mediante recompensas simbólicas. Sin embargo, la gente también valora los estímulos materiales siendo el más importante la gratificación monetaria. Recordemos que la mayoría de los empleados municipales reciben salarios bajos. Y es poco probable que éste mejore sustancialmente en el corto plazo.



¹¹ Pavlov y Skinner han probado que el incentivar inmediatamente, una acción correcta, es la mejor manera de reforzar las conductas positivas. A la inversa, los castigos no logran anular los comportamientos negativos. Recomendación: *estimular siempre positivamente y castigar rara vez.*

¹² Aprendemos de muchas maneras: *refuerzo positivo, ensayo y error (tanteo), imitación de modelos o acumulación de experiencia.*

Es necesario identificar prestaciones que mejoren el bienestar del personal pese a las limitaciones de recursos, quizá a través de des-pensas, vacaciones u otras modalidades.

Otra manera de estimular de manera permanente al personal, y de paso, mejorar su rendimiento es el uso de la capacitación. Todo municipio debiera determinar las necesidades de capacitación de su personal y realizar los esfuerzos necesarios para implementar un programa de formación permanente de sus recursos humanos.

Hay varias maneras de hacerlo: capacitación en el sitio de trabajo, becas para cursos, facilidades para seguir diplomados, carreras técnicas o profesionales. En todos estos casos, participar en actividades de capacitación debiera considerarse motivo de anotación positiva en la hoja de vida del funcionario, de buena calificación de desempeño y de oportunidad de ascenso o mejoramiento dentro de la estructura interna. No pierda oportunidad para permitir capacitar a su personal.

En todos los casos, en los municipios debe implementarse una verdadero servicio civil de carrera, es decir, un mecanismo de promoción y ascenso basado en el rendimiento y la capacitación, más que en la antigüedad.

7.- Apoyarse en la comunidad y su mejor gente, esto es, utilizar la gran cantera de reserva de los recursos humanos

Aun cuando las administraciones municipales en México han incrementado significativamente el número de su personal en los últimos años, continúa siendo difícil que cuenten con recursos humanos con la calificación adecuada para cumplir su cometido. Por una parte, hay una tendencia a que la burocracia crezca indefinidamente, si se le permite. Todo funcionario siempre necesitará un ayudante y las demandas de la comunidad son siempre crecientes e insistentes, lo cual, muchas veces justifica la ampliación de la planta del personal.

En lugar de contratar más personal, es recomendable destinar mayores recursos a la mejora de los salarios y prestaciones de los empleados competentes.



Municipios y Desarrollo Económico Local

El Municipio tiene la función de facilitar el desarrollo integral en su territorio, una de sus tareas por tanto, es promover el desarrollo económico. ¿Qué puede hacer el Municipio? Un listado no exhaustivo de acciones directas o coordinadas con otros órdenes de gobierno puede ser:

a) **Creación de un entorno adecuado para la instalación de las actividades económicas.** Promover los servicios esenciales: agua, energía, recolección de basura, caminos, transporte, comunicaciones. También créditos, asistencia técnica e información.

b) **Atracción de actividades económicas.** Determinar la vocación económica de la región y desarrollar la capacidad para atraer y estimular las inversiones. La vocación puede establecerse en el plan de desarrollo local, en su componente económico. El perfil municipal, documento que sistematiza los atractivos productivos de los municipios, es un instrumento que sintetiza y divulga la información acerca de las ventajas de la localidad para la instalación de inversiones.

c) **Localización de las actividades productivas.** Mediante el *plan de ordenamiento territorial* se definen los distintos usos posibles del suelo, según vocación agrícola, minera, forestal, urbana u otras. A nivel urbano, el *plan de ordenamiento territorial* es el instrumento que indica las localizaciones de las áreas industriales, comerciales, recreativas o residenciales.

d) **Formación de recursos humanos para el desarrollo.** El gobierno local puede jugar un rol importante para promover la formación empresarial, la capacitación laboral y la adaptación del sistema educativo a los requerimientos de la economía local.

e) **Asegurar la sustentabilidad del desarrollo.** A menudo, el crecimiento de la economía va acompañado por depredación del medio ambiente. Contaminación del agua, residuos tóxicos, destrucción del patrimonio natural y cultural, contaminación acústica o visual. El gobierno local puede actuar como eficaz regulador y educador para asegurar un desarrollo equilibrado sustentable.

f) **Reciclamiento de actividades económicas en decadencia.** Las actividades económicas tienen un ciclo de vida limitado. La función del gobierno local es prevenir estas crisis, desarrollar e impulsar estrategias para reciclar o promover nuevas opciones de desarrollo.

g) **Otras acciones que promueven el desarrollo.** Los gobiernos locales pueden realizar otras tareas. Estimular con subsidios ciertas actividades o darles privilegios tributarios por periodos limitados. Desarrollar obras públicas que mejoren la infraestructura y generen empleo. Orientar la demanda para estimular los negocios locales. Asociarse con el sector privado para proyectos de infraestructura. Utilizar el mercado de capitales para financiar obras rentables e incrementar el ahorro.

Bibliografía

NASH, Michael. (1998). Cómo Incrementar la Productividad del Recurso Humano, Bogotá, Norma.

RODRÍGUEZ Estrada, Mauro. (1975). Integración de Equipos, México, Diana.

Et-al (1985). Guías Técnicas para la Capacitación del Servidor Público Municipal; INAP—CEDEMUN, México.

Et-al (1999). ABC de Gobierno Municipal; Instituto de Desarrollo Municipal, México.

Rosales Ortega, Mario (1994). Los Secretos del Buen Alcalde, IULA/CELCADEL, Santiago de Chile.

México D.F.
Diciembre 2004
Tiraje: 5,000 ejemplares



Guía para el Buen Gobierno Municipal

TOMO DOS

FORTALECIMIENTO MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

El Marco
Jurídico y
la Facultad
Reglamentaria
de los
Municipios

DOS

Serie: Guía para el Buen Gobierno Municipal
Introducción al Gobierno y Administración Municipal
Primera Edición, diciembre 2004, México, D.F.

Impreso en México

Autorizamos la reproducción de materiales
tomados de esta Serie, citando la fuente.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO
RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN. SAGARPA
Municipio Libre No. 377 Col. Sta. Cruz Atoyac,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 91.83.10.00
www.sagarpa.gob.mx

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. SEGOB
INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL
DESARROLLO MUNICIPAL. INAFED
Tejocotes No. 1264 esq. Limas Col. del Valle,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 50.62.20.00
www.inafed.gob.mx

INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE
CAPACIDADES DEL SECTOR RURAL. INCA Rural
San Lorenzo No. 1151 3er. piso Ala «A» esq. Cuauhtémoc
Col. Sta. Cruz Atoyac,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 91.83.01.80
www.inca.gob.mx

Este tomo forma parte de una serie de 10 ejemplares y pertenece al acervo cultural del Municipio para su consulta.

Directorio

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA,
DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN.
SAGARPA

Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Roberto Cedeño Sánchez
*Dir. Gral. de Programas Regionales y
Organización Rural*

José Tulais López
Director de Programas Regionales

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
SEGOB
INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y
EL DESARROLLO MUNICIPAL
INAFED

Felipe de Jesús Cantú Rodríguez
Director General del INAFED

José Octavio Acosta Arévalo
*Director de Capacitación y Profesionalización
del INAFED*

INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO
DE CAPACIDADES DEL SECTOR RURAL
INCA Rural

Leticia Deschamps Solórzano
Directora General del INCA Rural



Índice General de la Serie

Tomo 1

INTRODUCCIÓN AL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

- ¿Qué es el Gobierno Municipal?
- Organización de la Administración Pública.
- Características del Buen Gobierno y la Administración Municipal.
- Cómo Construir Equipos de Trabajo Motivados y Eficientes.

Tomo 2

EL MARCO JURÍDICO Y LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS MUNICIPIOS

- Marco Jurídico del Municipio y Reglamentación.
- Facultad Reglamentaria del Ayuntamiento.

Tomo 3

LOS SECRETOS DEL BUEN ALCALDE O PRESIDENTE

- Liderazgo y Administración Municipal.
- Cómo Construir Gobiernos Democráticos.
- Cómo Funciona el Buen Gobierno Municipal.
- Decálogo del Buen Alcalde o Presidente.
- Agenda del Presidente.

Tomo 4

LAS FINANZAS MUNICIPALES: CÓMO SE INTEGRAN Y CÓMO INCREMENTARLAS

- Finanzas Públicas Municipales.
- Cómo Incrementar los Recursos Financieros Municipales.

Tomo 5

EL PAPEL DEL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO DE SUS COMUNIDADES

- Desarrollo, Descentralización y Democratización Local: El Rol del Municipio en el Desarrollo Local Integral.
- La Función Principal de un Gobierno Local: Dinamizar el Desarrollo de sus Comunidades.

Tomo 6

EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

- La Planeación del Desarrollo.
- El Plan Municipal.
- El Control del Plan Municipal.

Tomo 7

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESARROLLO LOCAL

- La Participación Ciudadana en la Gestión Local.
- La Planificación con Participación de la Comunidad.
- Los Gobiernos Locales y la Gestión Participativa.

Tomo 8

SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES Y LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

- Servicios Públicos Municipales.
- Protección del Patrimonio Cultural de la Nación.



Tomo 9

GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL

- Política Ambiental.
- La Gestión Ambiental Municipal
- Proceso de Instalación del Sistema de Gestión Ambiental Municipal.
- Marco Jurídico de la Gestión Ambiental Municipal.
- Elaboración del Reglamento Municipal de Protección Ambiental.

Tomo 10

HABILIDADES DIRECTIVAS DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES

- Liderazgo de la Autoridad Municipal.
- Trabajo en Equipo.
- Comunicación Eficaz.
- Toma de Decisiones.
- Negociación y Manejo de Conflictos.

Contenido

Capítulo I

Marco Jurídico del Municipio y Reglamentación.....1

Capítulo II

Facultad Reglamentaria del Ayuntamiento.....27

Presentación

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, antes CEDEMUN), desde su creación en el año de 1983, ha buscado mejorar la calidad de gestión de los municipios a través de la capacitación, el apoyo técnico, el diseño y la distribución de publicaciones y materiales educativos, así como la difusión de información. El INAFED reconoce que el municipio es el núcleo donde la relación de los vecinos y su gobierno es permanente, por tanto, es donde mejor se expresa la problemática social.

En esta perspectiva, se aprobó en el año 2001 la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, misma que contiene por vez primera, un enfoque territorial como herramienta para mejorar la competitividad rural local y la planeación rural regional con participación comunitaria.

El enfoque territorial destaca la relevancia de que el territorio se constituya en el objeto central de las políticas públicas, de tal forma que correspondan con los elementos distintivos de las diferentes realidades locales y promuevan la cooperación entre agentes públicos y privados, nacionales y locales, como elemento fundamental para la gestión del desarrollo.

Consecuentemente con esta orientación, el Instituto Nacional para el Desarrollo de las Capacidades del Sector Rural (INCA-RURAL) y la SAGARPA a través de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, han desplegado un conjunto de acciones para impulsar el desarrollo rural de los municipios y mejorar la capacidad de gestión de sus administraciones, entre las que destaca, la Estrategia de Fortalecimiento Institucional Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable.

El INAFED se suma a estas iniciativas y presenta la serie de 10 *“Cuadernos para el Buen Gobierno Municipal”* con el propósito de contribuir a una nueva visión del municipio y del desarrollo local, ofreciendo un amplio panorama sobre la organización, funcionamiento, marco jurídico, finanzas, participación ciudadana, servicios públicos y desarrollo municipal.

Con estos materiales queremos sumarnos al esfuerzo de hacer de los gobiernos municipales, verdaderos órdenes de gobierno, que encuentran las soluciones a los problemas existentes.

A partir de estos principios, ponemos a disposición de los municipios, sus autoridades y funcionarios este material, esperando contribuya a un mejor ejercicio de sus responsabilidades públicas.

*Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural.*

Introducción

El principio básico de la administración pública es que sólo se puede hacer lo que está permitido, en ese sentido, todo lo que no está permitido está prohibido. El marco jurídico, es decir, la serie de leyes, reglamentos, minutas y bandos que delimitan el ejercicio del gobierno, son la piedra angular que rige, orienta y da sentido a la gestión pública. Sin lugar a dudas, el primero que está obligado a cumplir con la ley, es el gobierno, de ahí la importancia de analizar el marco jurídico que le impone su ejercicio.

La ley le señala a los gobiernos y también a los ciudadanos, qué pueden y deben hacer. A partir de la ley, llevamos a cabo la administración de los recursos públicos en los municipios y determinamos cuáles son las funciones de cada una de las personas que integran los ayuntamientos. El régimen jurídico nos indica, de igual manera, qué podemos hacer los ciudadanos, cuando nos organizamos en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable y cuáles son nuestras atribuciones.

El tomo que tienes en tus manos, pretende acercarte de una manera sencilla a la serie de instrumentos jurídicos que reglamentan la actividad de los gobiernos municipales, de tal forma, que su comprensión facilite el diseño, programación e implantación de las acciones de los gobiernos con su sociedad, dentro del esquema de institucionalidad que se deriva de la ley.

Su lectura tiene como objetivo comprender que el gobierno está obligado a realizar acciones en su territorio, pero también, hay muchas otras que no puede hacer, si las hiciera, violaría lo que la ley dice. El orden, la institucionalidad y el desarrollo que todos anhelamos en nuestro país, pero sobre todo en el campo, dependen de que conozcamos y respetemos cabalmente, lo que la ley nos señala.

capítulo uno

Marco Jurídico del Municipio y Reglamentación

capítulo dos

Facultad Reglamentaria del Ayuntamiento

Estructura jurídica del municipio

En la década de los sesenta se realizaron las primeras Reuniones Nacionales de Presidentes Municipales dando como resultado un diagnóstico de la situación real de los municipios. Se dieron pasos trascendentales hacia una mayor descentralización en materia administrativa, política y económica, como consecuencia en los años ochenta, se reformó al artículo 115 constitucional, este hecho trajo un cambio a nivel jurídico y político, convirtiéndose éste en instrumento idóneo para el fortalecimiento del Municipio.

Vale la pena mencionar que las reformas al artículo 115 se refieren, fundamentalmente, a la distribución de competencias federal, estatal y municipal, así como a la asignación de recursos hacendarios.

El marco jurídico del gobierno y la administración municipal se conforma por:

- Constitución federal.- Norma fundamental de la estructura política municipal.
- Constituciones estatales y leyes locales.- Regulan la estructura del gobierno y la administración, el funcionamiento del poder político municipal, las facultades de sus órganos y las finanzas municipales.
- Reglamentos municipales.- Facilitan el cumplimiento de las leyes federales y estatales.

Conforme a lo expuesto jerarquizamos a la legislación de la siguiente manera:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política de cada uno de los 31 estados soberanos que forman la federación mexicana.
- Legislación Local: leyes orgánicas municipales, leyes de hacienda municipales, leyes anuales de ingresos y presupuestos de egresos municipales y, en su caso, otras leyes dictadas por el Congreso local en cada entidad federativa.
- Reglamentos municipales, expedidos por el Ayuntamiento de que se trate.



Artículo 115 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

(vigente al 20 de marzo de 2003)

Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.

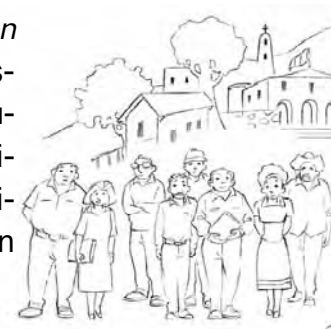
Los Presidentes Municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos, que hayan estado en ejercicio de funciones.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. Si alguno de los miembros dejara de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las Legislaturas de los estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los estados, los *bandos de policía y buen gobierno*, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.



El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones iii y iv del artículo 115, como el segundo párrafo de la fracción vii del artículo 116 de la Constitución;

d) el procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la Legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.



Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales,

b) alumbrado público,

c) limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos,

d) mercados y centrales de abasto,

e) panteones,

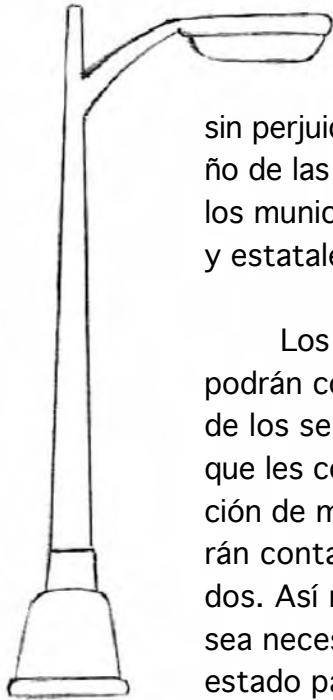
f) rastro,

g) calles, parques y jardines, y su equipamiento,

h) seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución: policía preventiva municipal y tránsito; y

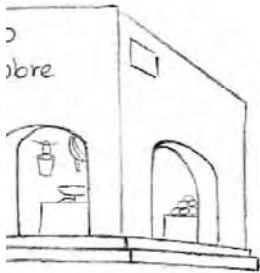
i) los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera



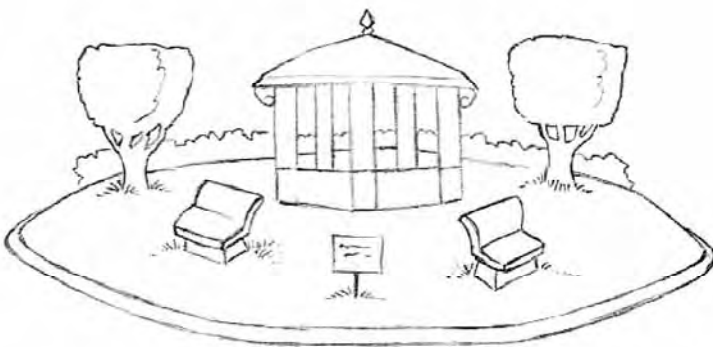


sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más entidades federativas, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de sus estados. Así mismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el gobierno del estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio.



Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.



IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Los municipios percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Así mismo podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c) ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la federación, de los estados o los municipios,



salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

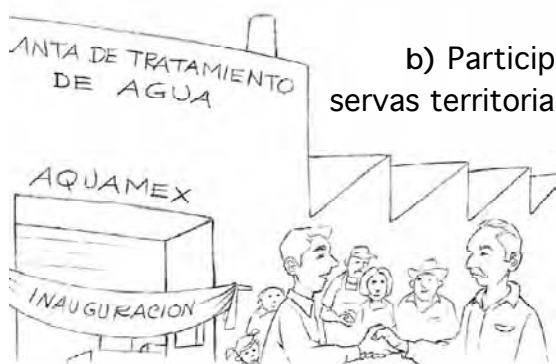
Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;



c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial; y

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. La Policía Preventiva Municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en los casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.



VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

IX. Derogada.

X. Derogada.



Constituciones estatales

Las constituciones estatales dedican un capítulo especial al artículo 115 de la Constitución Política, señalando su competencia territorial, actuación legal y facultades administrativas.

En las constituciones estatales se establece que cada municipio será administrado por un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento, el que será una asamblea deliberante y el órgano máximo del gobierno municipal, a través del cual, el pueblo ejerciendo su voluntad política, realiza la gestión de los intereses de la comunidad.

Los ayuntamientos como cuerpos colegiados, tienen autoridad y competencia en los asuntos que les señalen las constituciones estatales y las leyes orgánicas municipales.

Las constituciones locales reconocen que los ayuntamientos tienen personalidad jurídica propia para todos los efectos legales que lo requieran y que no existe autoridad intermedia entre ellos y los gobiernos estatales.

En este sentido, las constituciones estatales otorgan a los ayuntamientos la facultad para elaborar y publicar, conforme a la normatividad que expidan las legislaturas estatales, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus circunscripciones territoriales. De esta manera, los ayuntamientos tienen la facultad reglamentaria para instrumentar y aplicar las leyes estatales en el ámbito territorial de su municipio, a través de reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general.

Las constituciones estatales señalan que se conforman por un Presidente Municipal, síndicos y por el número de regidores que marquen las propias constituciones y las leyes orgánicas municipales.

En algunos casos las constituciones estatales determinan la forma de elección, en otros es la ley electoral o de procesos electorales de cada estado.

Los miembros del Ayuntamiento en su mayoría son electos directamente, mediante el principio de votación mayoritaria relativa; sólo un determinado número de regidores serán designados conforme al principio de representación proporcional, lo cual se hará considerando el número de habitantes registrados en el último censo general de población.

Las constituciones estatales señalan requisitos para ser miembro del Ayuntamiento, ser ciudadano de la entidad, ser vecino del municipio, tener como mínimo dieciocho o veintitrés años de edad, dependiendo del estado; no desempeñar cargos de la federación ni del estado y no ser ministro de ningún culto.



Los ayuntamientos se renuevan en su totalidad cada tres años, la ley orgánica municipal y la ley de procesos electorales de cada entidad determinan el tiempo y la forma en que deberá hacerse dicha renovación, considerando que los miembros de los ayuntamientos definidos como propietarios no podrán ser reelectos para el periodo siguiente con el mismo carácter; los suplentes sí pueden ser electos como propietarios para el periodo inmediato posterior.

Las constituciones estatales establecen la creación y supresión de ayuntamientos como una facultad exclusiva del Congreso local.

Las constituciones estatales señalan la facultad que tienen los municipios para administrar libremente su hacienda.

Las constituciones locales establecen que las legislaturas de los estados serán las encargadas de aprobar las leyes de ingresos de los ayuntamientos, así como los presupuestos de egresos.

Las constituciones estatales, conforme al espíritu del artículo 115 Constitucional Federal, especifican las facultades y atribuciones de los municipios para prestar los servicios públicos.

La reglamentación municipal

Por mandato constitucional los ayuntamientos tienen la responsabilidad de elaborar reglamentos que normen su funcionamiento interno y la vida comunitaria.

Por facultad reglamentaria se entiende la posibilidad que tienen los ayuntamientos de traducir las leyes federales y estatales en medidas administrativas adecuadas al municipio.

Cada Ayuntamiento deberá elaborar y expedir el *Bando de Policía y Buen Gobierno*, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de acuerdo con las normas contenidas en la Constitución Política del estado, en las leyes orgánicas municipales, en las leyes de hacienda municipal y en otras leyes de aplicación municipal.



Bando de Policía y Buen Gobierno

El *Bando de Policía y Buen Gobierno* es el conjunto de normas administrativas que regulan el funcionamiento de la administración pública municipal y sus relaciones con la comunidad. El *Bando de Policía y Buen Gobierno* es el principal reglamento para el gobierno municipal.

Este reglamento debe contener un conjunto de disposiciones que regulen la vida pública municipal, el ejercicio de los derechos y obligaciones de los habitantes y las normas administrativas que garanticen la tranquilidad y seguridad en el municipio.

Este ordenamiento otorga a la Contraloría Municipal la capacidad de evaluar y establecer un control en la operación de gobierno. También definirá las responsabilidades que los servidores públicos deberán cumplir.

De manera general, los aspectos que debe contemplar son los siguientes:

1. Disposiciones Generales. Objetivos y fines del Municipio.
2. Integración del Territorio Municipal. División política. Autoridades auxiliares.
3. Población Municipal. Habitantes del municipio. Vecinos del municipio. Ciudadanos del municipio. Sus derechos y obligaciones. Causas de la pérdida de la vecindad.

4. Gobierno y Administración Municipal. Autoridades municipales. Órganos administrativos. Sus atribuciones y funciones.

5. Hacienda Municipal. Atribuciones y obligaciones del municipio. Derechos y obligaciones de los vecinos y habitantes. Lineamientos técnicos. Formas de participación comunitaria.

6. Desarrollo Urbano y Obras Públicas. Atribuciones y obligaciones del municipio. Derechos y obligaciones de los vecinos y habitantes. Lineamientos técnicos. Formas de participación comunitaria.

7. Protección Ecológica. Disposiciones generales para la prevención y control de la contaminación ambiental. Disposiciones para la descarga de aguas residuales y desechos sólidos. Medidas para la conservación de la flora y fauna silvestre. Lineamientos y acciones para la restauración y establecimiento de reservas ecológicas.

8. Servicios Públicos Municipales. Definición e identificación. Formas de administración. Derechos y obligaciones de los usuarios. Disposiciones para el funcionamiento de agua potable, alcantarillado, mercados, rastros, panteones, limpia, calles, parques y jardines.

9. Actividades de los Particulares. Disposiciones generales para el desarrollo de actividades agrícolas, ganaderas, industriales, comerciales y de servicios. Disposiciones para el establecimiento de fábricas, depósitos o expendios de materiales inflamables y explosivos. Normas para la expedición de licencias y permisos de funcionamiento. Disposiciones para ordenar los horarios de funcionamiento de comercios y establecimientos públicos. Normas sobre espectáculos públicos permitidos y juegos prohibidos por la ley.

10. El Bienestar Social. Acciones para garantizar la impartición de la educación pública en el municipio. Disposiciones para la conservación de la salud pública. Tareas y acciones de asistencia social. Normas para la realización y fomento de actos cívicos, culturales y deportivos.

11. El Orden y la Seguridad Pública. Disposiciones preventivas contra la vagancia, prostitución, drogadicción y alcoholismo. Obligaciones y funciones de la Policía Preventiva Municipal. Normas para el tránsito de personas y vehículos en vía pública. Normas de seguridad contra incendios. Funcionamiento del Corral del Consejo. Normas para la realización de manifestaciones públicas.

12. Infracciones y Sanciones. Determinación de las faltas e infracciones al *Bando de Policía y Buen Gobierno*.

Determinación de las sanciones. Normas para la aplicación de sanciones. Los capítulos del *Bando de Policía y Buen Gobierno* pueden ser los anteriores, o bien aquéllos que surjan de las condiciones y necesidades específicas de cada municipio. El *Bando de Policía y Buen Gobierno* tiene una importancia fundamental, ya que es el principal instrumento legal para el funcionamiento del gobierno municipal.



Los reglamentos municipales

Los ayuntamientos deben expedir además del *Bando de Policía y Buen Gobierno*, reglamentos sobre los diferentes aspectos de la vida municipal.

El reglamento es un conjunto de normas generales de carácter administrativo y obligatorias para toda la comunidad, expedidas por el Ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley.

Los reglamentos municipales pueden ser de cuatro tipos:

- El que establece y regula la organización y funcionamiento interno del Ayuntamiento.
- Los que regulan la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal.
- Los que regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos.
- Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el desarrollo cotidiano de la vida comunitaria.

La elaboración, aprobación y vigencia de los reglamentos

La elaboración de un reglamento debe fundamentarse en un análisis de las necesidades del Municipio. Las autoridades deben observar las materias susceptibles de reglamentar, de acuerdo con las demandas y requerimientos de la comunidad.

Los reglamentos son elaborados por iniciativa del Presidente Municipal o de los regidores, el primero designa al órgano de la administración municipal responsable del aspecto que se va a regular.

En sesión de Cabildo el Ayuntamiento discute y analiza el proyecto de iniciativa; en caso de aprobarse, el nuevo reglamento debe hacerse constar íntegramente en el libro de actas de Cabildo. El Ayuntamiento deberá establecer el período de vigencia, el cual generalmente es de tres años.

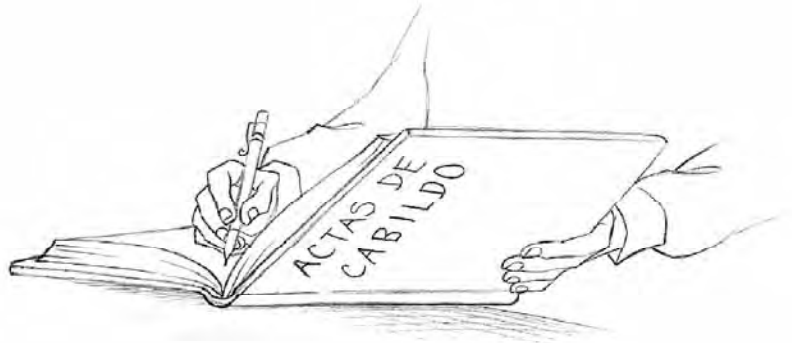
Los reglamentos deberán ser publicados en los periódicos o gacetas de los gobiernos de los estados respectivos y colocados en lugares visibles para que sean del conocimiento y observancia de los vecinos y habitantes del Municipio. En todo caso se deberán tomar en cuenta las disposiciones que de suyo señale la ley orgánica municipal.

Aplicación de los reglamentos

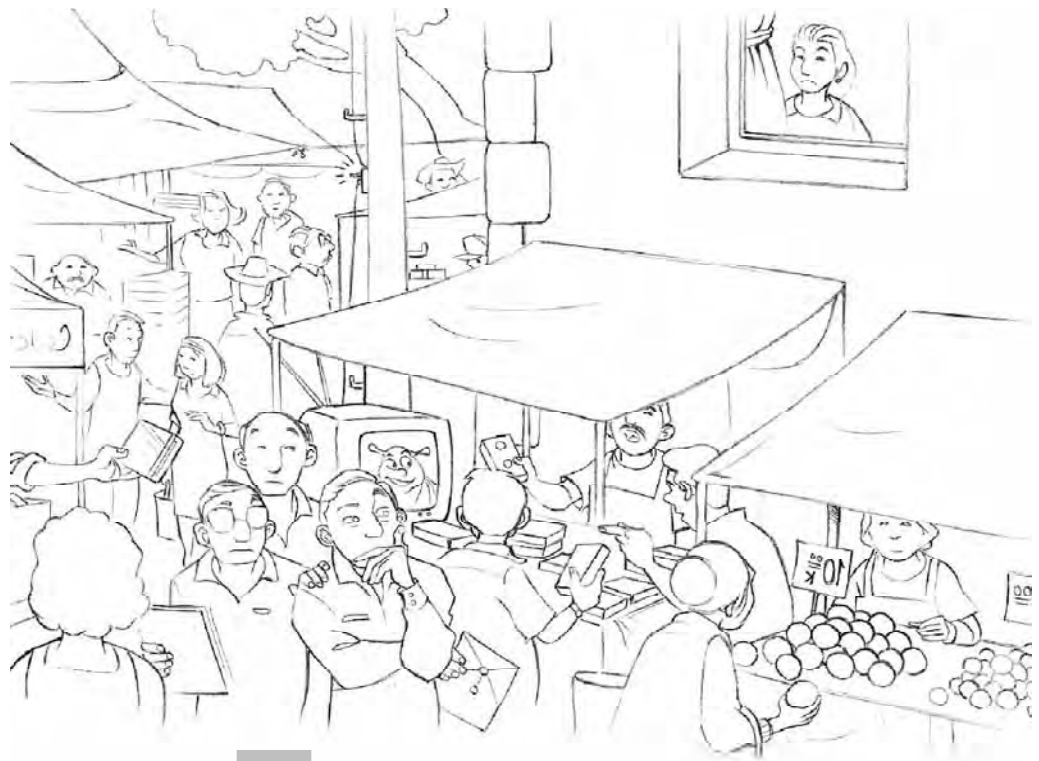
La aplicación de los reglamentos consiste en respetar y hacer que sean respetadas las normas en ellos establecidas.

El Ayuntamiento deberá vigilar la correcta observancia de los reglamentos y procurará en toda medida la aplicación de las sanciones a las personas que cometan infracciones o faltas a los mismos.

Una correcta aplicación y vigilancia de los reglamentos municipales nos llevará necesariamente a grandes beneficios, porque en la medida en que existan normas que regulen todos



los aspectos de la vida municipal, la administración pública municipal se hará más dinámica y atenderá de mejor forma las necesidades de la comunidad. Sin embargo, no todos los aspectos de la vida municipal pueden o deben ser reglamentados, existen algunos elementos que condicionan o impiden de manera lógica la aplicación de una disposición reglamentaria, éstos son: las tradiciones, usos y costumbres de la comunidad; la autoridad tradicional de grupos étnicos; la participación comunitaria de autogestión y en actos cívicos; y la manifestación de sus demandas y requerimientos.



La modificación de los reglamentos

Los reglamentos se modificarán cuando el Ayuntamiento considere necesario adecuarlos a sus necesidades.

También pueden modificarse cuando termine su período de vigencia, en base al:

- Análisis de necesidades
- Iniciativa
- Discusión
- Dictamen
- Publicación
- Aplicación

Al inicio de su gobierno, el Presidente Municipal deberá hacer una revisión de toda reglamentación existente, para identificar cuáles requieren ser modificados, o bien, adecuados.

Marco Jurídico Municipal

CONSTITUCIÓN POLÍTICA	LEYES REGLAMENTARIAS	CONSTITUCIONES ESTATALES
<p><i>Art. 3º.</i> Educación.</p> <p><i>Art. 4º.</i> Salud.</p> <p><i>Art. 5º.</i> Obligatoriedad de desempeño de cargos concejiles.</p> <p><i>Art. 26º.</i> Planeación.</p> <p><i>Art. 31º.</i> Obligaciones de los mexicanos.</p> <p><i>Art. 36º.</i> Obligaciones ciudadanas.</p> <p><i>Art. 73º.</i> Facultades del Congreso Federal. Frac. XXV – XXIX</p> <p><i>Art. 108º.</i> Servidores públicos.</p> <p><i>Art. 115º.</i> Párrafo Segundo.- Carácter efectivo y definitivo de los miembros del Ayuntamiento; no reelección inmediata. Párrafo Tercero.- Suspensión o desaparición de Ayuntamientos. Párrafo Cuarto.- Concejos municipales. Frac. II, III, IV, V, VI, VII, VIII.</p> <p><i>Art. 116º.</i> Convenios, Frac. VIII.</p> <p><i>Art. 123º.</i> Relación de trabajo. Frac. XII, XXV, XXVI.</p> <p><i>Art. 130º.</i> Culto religioso</p>	<p><i>Ley General de Educación.</i> D.O. 13 de julio de 1993.</p> <p><i>Ley de Salud.</i> D.O. 7 de febrero de 1993.</p> <p><i>Ley General de Asentamientos Humanos.</i> D.O. 15 de julio de 1992.</p> <p><i>Ley Sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacional.</i> D.O. 17 de agosto de 1968.</p> <p><i>Ley Agraria.</i> D.O. 6 de enero de 1992.</p>	<p><i>Ley Orgánica Municipal.</i> 1.- Objeto.</p> <p>2.- Organización territorial.</p> <p>3.- Habitantes y vecinos del lugar.</p> <p>4.- Gobierno Municipal a) Elección de Ayuntamientos. b) Instalación. c) Procedimientos entrega-recepción.</p> <p>5.- Suspensión, desaparición de Ayuntamiento y suspensión y revocación del mandato de sus miembros.</p> <p>6.- Disposiciones jurídicas del Ayuntamiento.</p> <p>7.- Servicios públicos municipales.</p> <p>8.- Hacienda pública municipal.</p> <p>9.- Desarrollo urbano municipal.</p> <p>10.- Administración pública municipal.</p> <p>11.- Órganos de participación y colaboración ciudadana</p> <p>12.- Garantías, recursos, responsabilidades y sanciones</p>

Marco Jurídico

Constitución Política
de los Estados
Unidos Mexicanos

MUNICIPIO

ARTÍCULOS
que mencionan
al régimen municipal

Art. 40
El Estado
Federal está
compuesto por
entidades
federativas
libres.

Art. 41
El pueblo ejerce
su soberanía por
medio de los
poderes de la
Unión.

Art. 115
Los Estados
portarán para su
régimen interior,
la forma de
gobierno
republicano.

Art. 124
Las facultades
que no están
expresamente
concedidas.

ARTÍCULOS

- 3. Educación
- 4. Salud
- 5. Obligatoriedad
- 26. Planeación
- 31. Obligación de los mexicanos
- 36. Obligaciones del ciudadano
- 73. Facultades del Congreso
- 108. Servidores públicos
- 116. Convenios
- 117. Empréstitos
- 123. Relación de trabajo
- 130. Cultos religiosos

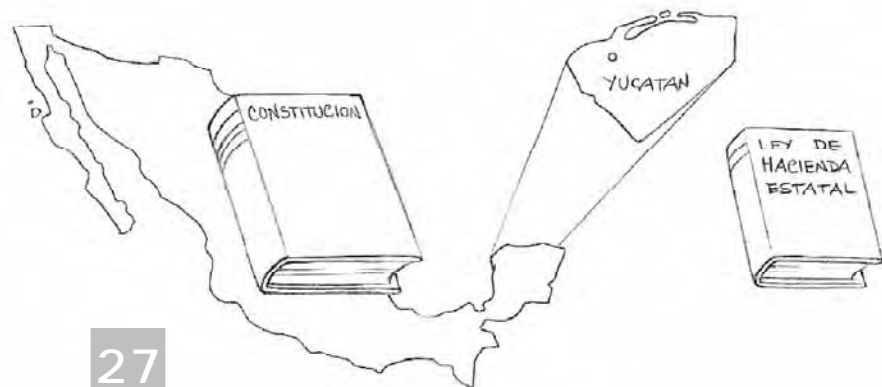
Facultad Reglamentaria del Ayuntamiento

En tanto que la República Mexicana se rige federalmente, se presenta la existencia de dos órdenes jurídicos: el de la federación y el de los estados.

Las atribuciones de las entidades federativas que consolidan su autonomía y capacidad jurídica se establecen en los artículos 40, 41, y del 115 al 122, por lo cual cada uno de los estados cuenta con su propia constitución y de ella se derivan sus respectivas normas, así como la legislación constitucional, reglamentaria y orgánica: leyes orgánicas correspondientes de los poderes estatales, las de hacienda, planeación, salud, educación, procesos electorales y la legislación civil y penal del orden local.

De la legislación local, los ordenamientos que guardan mayor relación con los municipios son, entre otros:

- Constitución Política de la Entidad
- Ley Orgánica Municipal
- Ley de Hacienda Estatal
- Ley de Hacienda Municipal
- Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y sus Municipios
- Ley Estatal de Obra Pública



Las leyes normativas locales podrían clasificarse en constitucionales *reglamentarias* y *orgánicas*. En este apartado, nos referiremos especialmente a las Leyes Orgánicas Municipales.



Leyes Orgánicas Municipales

De acuerdo con la definición de ordenamiento orgánico, establece las bases que regulan la organización del gobierno municipal según las disposiciones de las constituciones generales de la República y estatales, donde se señalan las instancias políticas y administrativas que conforman al municipio así como sus fines, su estructura básica, sus atribuciones y sus funciones para el desempeño de la tarea gubernativa y administrativa de los ayuntamientos. Una sola ley rige para todos los municipios de una entidad federativa.

Cabe señalar que la denominación de ley orgánica cambia de estado a estado, siendo sus designaciones más comunes: Ley Orgánica Municipal, Código Municipal o Ley Orgánica del Municipio Libre.

LEY ESTATAL DE
OBRA PÚBLICA



I. Reglamento

Según el *Manual de Reglamentación Municipal*: “el reglamento es una colección ordenada de reglas y preceptos que se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, dependencia y otro servicio”, en el mismo senti-



INDA
PAL

do puntualiza que: “el reglamento es un cuerpo normativo expedido por la autoridad administrativa para dar bases explícitas respecto a la aplicación o ejecución de una ley.”

En el caso de los reglamentos expedidos por los ayuntamientos se está ante el caso de reglamentos autónomos, derivados del ejercicio de la facultad reglamentaria que se encuentra expresamente en la fracción II del artículo 115 Constitucional.

Así, ante esta peculiaridad, es necesario distinguir al *Reglamento Municipal* de otros cuyo origen es alguna instancia administrativa.

Características de los Reglamentos



- a) Son de carácter general, abstracto e impersonal.
- b) Son de interés público y observancia obligatoria.
- c) Se expiden solemne y formalmente en sesión de Cabildo en cumplimiento de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos.
- d) Extienden, interpretan y detallan las leyes que regulan el ámbito municipal.
- e) Su orientación jurídica puede ser de carácter gubernativo y/o administrativo.

- f) Regulan el ámbito local en un esquema federalista.
- g) Su expedición cumple registros similares al proceso legislativo (iniciativa, revisión, discusión, adecuación, aprobación, expedición e inicio de vigencia.
- h) Constituye una fuente de derecho en el ámbito municipal.
- i) Son normas secundarias de las leyes dentro de la escala o pirámide jurídica.



Otras resoluciones municipales

Complementan la presente descripción de la pirámide jurídica otras normas específicas que posibilitan al Ayuntamiento ajustar y detallar su actividad gubernativa y administrativa, dichas resoluciones son, principalmente:

Circulares.- Oficios e instructivos de cumplimiento obligatorio al interior del Ayuntamiento y la administración municipal, que giran órdenes expresas sobre algún asunto en particular.

Disposiciones administrativas.- 1.- Documentos de carácter oficial que establecen y regulan los sistemas y procesos de la administración municipal tales como: manuales administrativos y guías e instructivos. 2.- Documentos que establecen los enlaces de la comunicación administrativa e institu-

cional como son: acuerdos, memorandos, comunicados y avisos. Las disposiciones administrativas comprenden también ordenamientos y avisos a los particulares, tal y como ocurre con el cierre obligatorio de establecimientos en ciertas fechas y horarios.

Aunque el carácter de estas resoluciones del Ayuntamiento es eminentemente administrativo, su función en la escala jurídica es determinante, ya que en ellos se cimienta la estructura y funcionamiento del municipio. Sin embargo, es importante reconocer que en la mayor parte de los municipios de México poco se ha avanzado para la concreción de sistemas administrativos que dirijan su acción con fundamento en un cuerpo reglamentario, por lo que se requiere la revisión de la plataforma legal que sostiene a la facultad reglamentaria y el planteamiento de los factores que limitan su ejercicio.

El Ayuntamiento, órgano colegiado del gobierno municipal. La institución del gobierno municipal es una fórmula antiquísima que tiene sus orígenes en las asambleas deliberantes y que va evolucionando hasta adoptar la representación popular en el Cabildo.

Como todo gobierno local, el Ayuntamiento ejerce una potestad política que lo faculta para regular, promover y orientar el desarrollo de sus comunidades dentro de un marco normativo que lo liga al Estado.



Características del Ayuntamiento

Dentro las características principales del Ayuntamiento se encuentran las siguientes:

- a) Es un órgano de gobierno colegiado compuesto por representantes populares.
- b) Funciona como asamblea deliberante.
- c) Es la máxima autoridad del municipio.
- d) Tiene personalidad jurídica propia.
- e) Está facultado para regular el ámbito local mediante la expedición de reglamentos.
- f) Tiene funciones políticas y administrativas.
- g) Ejerce sus potestades en el territorio municipal.
- h) Su actuación política y administrativa está avalada constitucionalmente.

Autoridades Municipales del Ayuntamiento

Al referirnos al Ayuntamiento estamos haciendo mención del conjunto de integrantes que son autoridades municipales que ocupan los siguientes cargos de elección popular.

a) **Presidente Municipal.**- Es el representante político y administrativo del Ayuntamiento, encargado de la ejecución y despacho de los asuntos y decisiones que determine en gobierno deliberante. Es el representante de mayor rango, más no de mayor jerarquía al interior del Ayuntamiento.

b) **Síndico Procurador.**- Es la autoridad que tiene la representación jurídica del Ayuntamiento en los actos legales en que forman parte del Municipio. Así mismo es el mandatario legal y el responsable de la fiscalización respecto al manejo de la Hacienda Municipal y el interventor de los actos efectuados por instancias públicas y privadas que deba formalizar el Ayuntamiento.

c) **Regidores.**- Son los representantes populares en el Ayuntamiento que atienden las diferentes ramas de gobierno municipal, vigilando y procurando que su despacho sea el adecuado para la satisfacción de los requerimientos de la comunidad. Su participación en el Ayuntamiento es fundamentalmente en el análisis, deliberación y toma de decisiones respecto a los asuntos que rigen el gobierno municipal.



Importancia de los reglamentos en la administración municipal

Con base en el análisis de las funciones y estructuras del gobierno y la administración municipal, puede inferirse que el reglamento es un instrumento jurídico que ordena, racionaliza y regula la acción gubernativa en dos vertientes básicas: del Ayuntamiento hacia la población; de la población entre sí y con relación al Ayuntamiento.

El reglamento municipal es el modelo del *deber ser* y el punto de referencia para ubicar un acto en las fronteras jurídicas de lo permitido y lo prohibido en el ámbito municipal.

De ahí que la reglamentación sea la fuente de derecho del municipio por lo que, en dicho carácter, el reglamento tiende a reunir una serie de condiciones que lo aproximan al conocimiento, consenso y cumplimiento por parte de la comunidad municipal. Dentro de estos principios destacan:

La Racionalidad Jurídica.- Representa la manifestación normativa expresa, general y obligatoria de los actos, hechos y situaciones que la ley, la jurisprudencia, la costumbre y la suma de necesidades locales determine como indispensables para su reglamentación. Este principio induce a reglamentar sólo aquello que sea justificable para contar con una referencia en la calificación y evaluación de determinados actos, o bien, para frenar o controlar la comisión de faltas que perjudique el interés público y privado.

Adaptabilidad.- Bajo este principio se enmarca la suficiencia y simpleza de la norma reglamentaria determinada por la cultura ciudadana, política, jurídica y administrativa, preponderante en la municipalidad, de tal manera que la norma se apegue a la realidad y no la realidad al precepto normativo.

Orden Jurídico Municipal.- El reglamento representa la interpretación detallada y explícita de la legislación local y federal, en consecuencia, es el instrumento que instruye y educa a la autoridad municipal y a la población en los principios y preceptos del ámbito local y del estado en general, por lo que su existencia es fundamental para hacer efectivo el sistema de derechos y obligaciones de los gobiernos municipales. De estos tres principios se deriva una conclusión:

El reglamento es el elemento jurídico rector de los actos gubernativos del municipio, por lo cual rebasa su mera definición legalista debido a su acción en lo político, lo social y lo administrativo dentro del espacio de una municipalidad.

Beneficios de la Reglamentación en la Administración Municipal

Para ilustrar la importancia que presentan los reglamentos en el gobierno y la administración municipal, se plantean las siguientes ventajas:

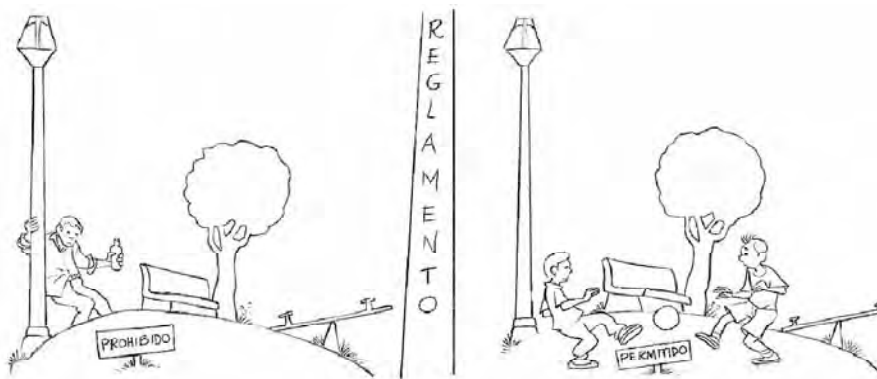
a) **Gubernativo:** Aportan una imagen del Ayuntamiento ante la comunidad desde el punto de vista político y admi-

nistrativo, ya que establecen los principios de actuación de la autoridad municipal con respecto a los gobernados.

b) **Jurídico:** Evitan la improvisación o actuación subjetiva de la autoridad municipal frente a sucesos, actos y situaciones de carácter legal; el reglamento resguarda jurídicamente la decisión validándose frente a cualquier posible recurso o interpretación.

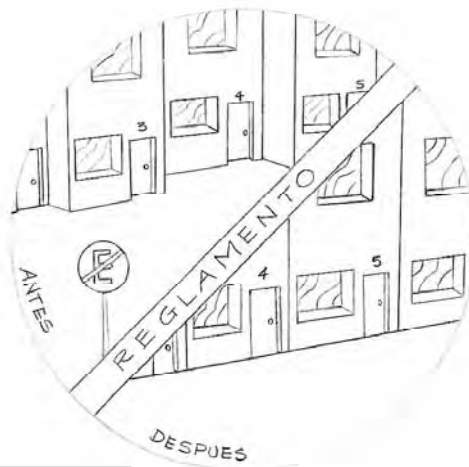
c) **Administrativo:** Genera un orden al definir facultades, atribuciones, funciones, responsabilidades y obligaciones de las autoridades y servidores públicos municipales en el ejercicio de la función pública. El reglamento permite tomar un punto de referencia (norma escrita) para efectuar un acto o tomar una decisión.

d) **Social:** Garantiza a la comunidad que los actos del gobierno municipal se fundamentan en el principio de la legalidad, y en consecuencia, puede la población recurrir ante el Ayuntamiento para solicitar servicios de diversa índole con un conocimiento básico de su función en el ámbito local.



Finalidad del Reglamento

Este propósito está definido por causas genéricas del buen gobierno, por lo que la mayoría de los reglamentos municipales en esta parte se refieren al mejoramiento, progreso, desarrollo, armonización, beneficio, protección y garantías de la comunidad y localidad del Municipio, según la materia que se está regulando, por ejemplo: la finalidad del reglamento de construcciones es coadyuvar al desarrollo urbano de los centros de población estableciendo las bases técnicas y normativas mínimas para la construcción de inmuebles, de tal forma que sean funcionales y cómodas según el objeto al que están destinados.



Derechos y Obligaciones

En este caso, el contenido reglamentario define al conjunto de postulados, garantías y deberes definidos por los derechos y obligaciones. En este sentido los derechos son las capacidades de las personas para realizar y promover voluntariamente ante algunas instancias o autoridad un acto que está señalado en la ley como un privilegio sostenido, y sólo condicionado por las prevenciones que la misma ley realice.

Autoridad Responsable

Es la persona física o moral dotada legalmente de una potestad o poder público. Veamos:

Cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está frente a un órgano de autoridad.

(FRAGA, Diccionario Jurídico Mexicano, p. 247).

En el reglamento municipal la autoridad responsable es en primera instancia el Ayuntamiento y/o el Presidente Municipal; y en un ejercicio directo de la facultad o atribución, la autoridad correspondiente al titular de alguna dependencia de la administración municipal. Así, en el reglamento de construcciones, la autoridad responsable directa es el titular de la dependencia municipal encargada del desarrollo urbano.

Sanciones

Este contenido es uno de los que mayor relevancia tienen en un reglamento, ya que es el medio coactivo, de apremio físico o pecuniario, por el cual se exige u obliga a los ciudadanos para que cumplan con la norma.

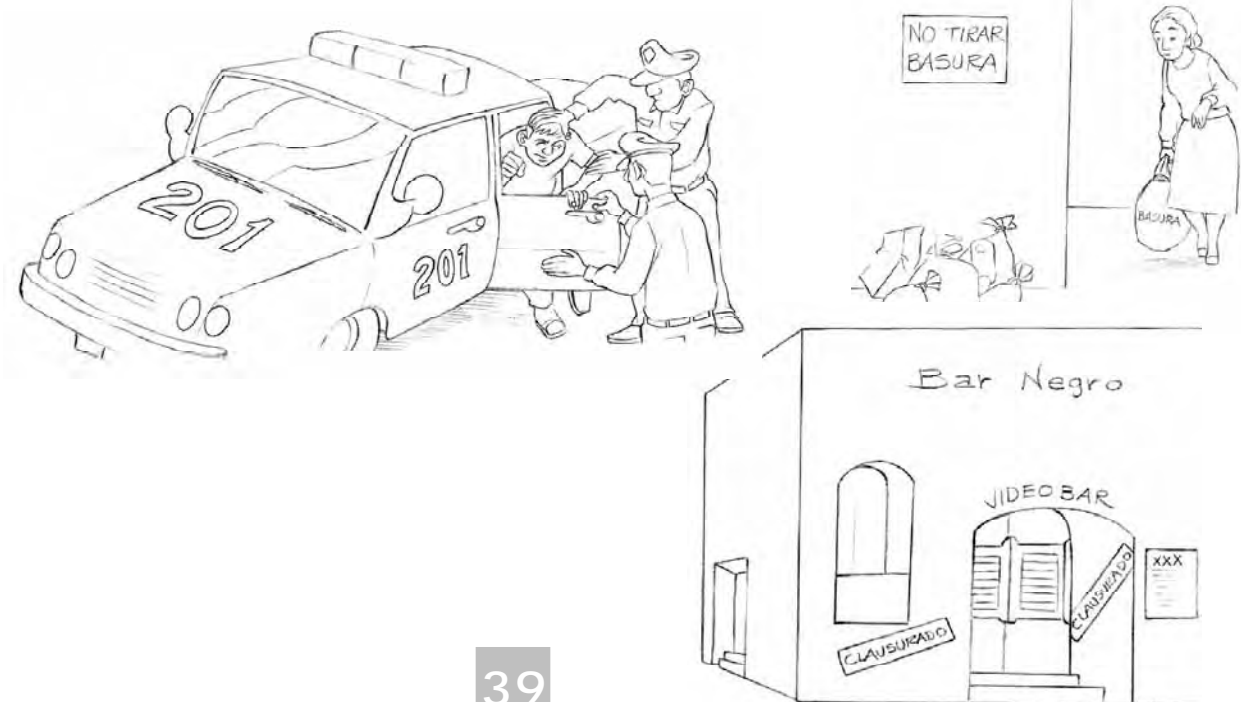
La sanción forma parte del ámbito coactivo de la sociedad que se encamina a dirigir y obliga hacia una conducta humana determinada.

En términos jurídicos, es el efecto de la aplicación de una forma o manera de castigo por actos de omisión e infracción a su mandato.

Es un acto jurídico-administrativo que impone un “mal o daño” a un infractor.

Las sanciones administrativas pueden clasificarse en tres grandes rubros:

1. Privativas de la libertad (arresto hasta por 36 horas).
2. Patrimoniales o económicos (multa, reposición, retribución, compensación o decomiso).
3. Limitativas de actos particulares (clausura, cancelación de permisos o licencias).



Sobre las sanciones, ilustra este contenido reglamentario el artículo 97 de la Ley Orgánica de los Municipios del estado de Tabasco. Veamos:

Artículo 97.- El *Bando de Policía y Buen Gobierno* contendrá un capítulo especial de sanciones a los infractores de las disposiciones del propio *Bando* que podrán ser:

- I Amonestación.
- II Apercibimiento.
- III Multa de una a treinta veces del salario mínimo diario (bajo los lineamientos del artículo 21 de la Constitución General de la República).
- IV Establecer un plazo de tres días para el pago de la multa.
- V Cancelación de licencias, permiso y autorizaciones municipales.

La sanción desde la perspectiva reglamentaria es el instrumento coactivo que se hace presente en la subjetividad del individuo al que, en la mayoría de los casos, induce u obliga hacia el cumplimiento de la norma jurídica, o bien, sencillamente a la omisión de los actos que podrían acarrearle un perjuicio. En el reglamento de construcciones la sanción podría ser la multa y la clausura, entre otras.

Recursos

En un reglamento municipal puede entenderse por recurso al conjunto de impugnaciones formalmente interpuestas contra una decisión o resolución, efectuada contra un ciudadano por parte de la autoridad responsable de aplicar la norma reglamentaria.

Vigencia

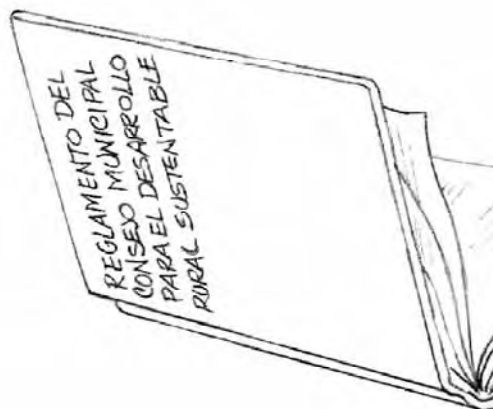
La vigencia de un reglamento es el período legal en que las normas tienen validez jurídica. Se equipará también a la validez del *derecho*, por lo que al entrar en vigor el reglamento, se está extendiendo a todo el marco normativo del Estado.

La vigencia implica además de tiempo, el acto que instituye a la norma en función de una conducta jurídica que es ordenada, mandada, prescrita, preceptuada, prohibida y/o autorizada.

II. Estructura de un Reglamento Municipal

El cuerpo capitular de un reglamento varía de acuerdo al grado de complejidad de las normas que contenga, no obstante, puede señalarse que en la generalidad se presentan los siguientes:

- Encabezado
- Disposiciones generales
- Títulos y capítulos
- Artículos
- Párrafos
- Fracciones e incisos
- Prevenciones o previsiones especiales
- Artículos transitorios
- Fecha de expedición y rúbrica



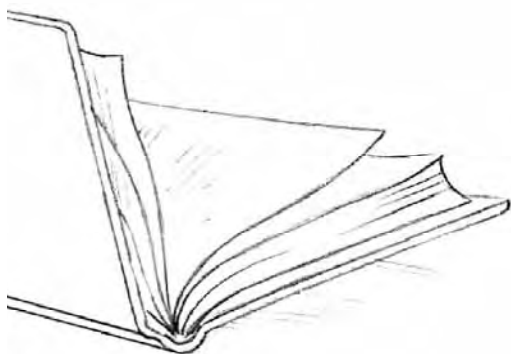
Encabezado

Constituye el título formal del reglamento, es una condensación de su contenido global que denomina, ilustra, induce e impacta a cualquier lector, generando en él una idea exacta o aproximada del significado del reglamento.

Las características más relevantes del encabezado son, entre otras:

- a) La formalidad o enunciado jurídico que regularmente hace alusión al nombre del Ayuntamiento que lo expede; y a su promulgación y publicación, a cargo del Presidente Municipal.

b) El texto del encabezado generalmente está redactado en la misma forma o modelo que presentan las leyes expedidas por el congreso local. Sin embargo, en algunas leyes orgánicas municipales se cita con exactitud el texto del encabezado, tal es el caso del estado de Guerrero, donde su Ley Orgánica Municipal (*Cfr. Periódico Oficial del Estado*, 7 de febrero de 1984, p. 31) señala en su artículo 40, lo siguiente:



El *Bando de Policía y Buen Gobierno*, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio municipal, para su validez, deberán sujetarse al siguiente procedimiento:

III.- Tener el encabezado siguiente: “De conformidad con las bases normativas establecidas por el Congreso del estado, y en ejercicio de sus facultades el Ayuntamiento ha tenido a bien, expedir los siguiente puntos:

a) La correspondencia directa entre el título o nombre del reglamento y la materia y objeto de su contenido.

b) Brevedad en la extensión del nombre del reglamento.

c) Redacción en primera o segunda persona (alude al Presidente Municipal y a manera de comunidad al pueblo o a la comunidad municipal).

d) Se omite y promulga en términos formales y como decreto del Ayuntamiento.”

Como ejemplo de encabezado se cita el siguiente:

H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE NAVOLATO, SINALOA

Antonio Yamaguchi Hernández

Presidente Municipal Constitucional

Hace saber a sus habitantes :

Que el Ayuntamiento de esta municipalidad, por conducto de su Secretaría, ha tenido a bien comunicarle para su promulgación el presente

Decreto Municipal número 28, Reglamento Interior de Trabajo del Municipio de Navolato, Sinaloa.

Cfr. Reglamentación Municipal. H. Ayuntamiento de Navolato 1984-1986. p. 330.

Disposiciones Generales

Es un aparato del reglamento que inicia el cuerpo capitular con instrucciones generales, tales como su obligatoriedad, el objeto y definición de la materia reglamentaria y los sujetos que en él intervienen. Por ejemplo:





Disposiciones generales

Artículo 1º. El presente Reglamento es de aplicación general e interés público, tiene por objeto regular las actividades de las dependencias municipales, en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que determine el H. Ayuntamiento, relativo a:

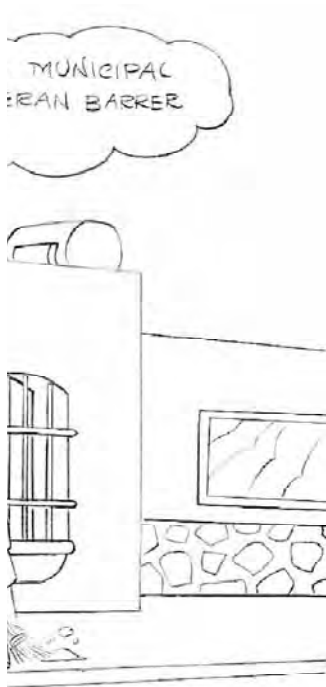
- I. Adquisición de mercancías, materias primas, bienes muebles y demás objetos que sean utilizables por el Ayuntamiento (...)

Cfr. Reglamento de administraciones y almacenes para el Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, 1982-1984, p.121.

Títulos y Capítulos

El título es la parte en que se divide un reglamento. Su carácter es globalizador de un conjunto de disposiciones relacionadas con alguno de los elementos centrales de la materia reglamentaria.

El título se compone a su vez de capítulos. En términos comparativos el título sería una “cabeza” o representante de un “sector” del reglamento, en tanto que el capítulo sería la entidad o instancia que aglutina los artículos y disposiciones normativas. Por ejemplo:



Título Primero: Del Municipio.

Capítulo I: Disposiciones Generales

Capítulo II: Nombre y Escudo.

Título Segundo: Del Territorio.

Capítulo I: De la Integración.

Capítulo II: De la Organización Territorial.

Cfr. Bando Municipal de Jilotepec, Veracruz, 1988-1990.

Artículos

Constituyen la unidad jurídica que contienen las disposiciones normativas del reglamento, mediante las cuales se ordena, regula, organiza, dictamina, previene, obliga, induce, define, fiscaliza y sanciona una conducta, acto o hecho determinado.

Regularmente los artículos siguen un orden deductivo, al igual que el título y capítulo correspondiente se incorporan al reglamento, de lo general hacia lo particular, por ejemplo:

Artículo 33.- La Tesorería Municipal es el único órgano de recaudación de los ingresos municipales, con las excepciones señaladas por la ley y de las erogaciones que deba hacer el Ayuntamiento.

Ibid. p. 14



Párrafo

Es el conjunto gramatical que contiene las disposiciones normativas del artículo; se plantea como elemento estructural del reglamento y como un recurso esquemático para hacer la referencia de una parte específica de un artículo que no esté dividido en fracciones y/o incisos.

Su definición es convencional y funge como elemento analítico de las disposiciones de los artículos.

Fracciones e Incisos

Son las subdivisiones del artículo reglamentario que sirven para ordenar explícitamente, en un esquema jerárquico o de proceso, un conjunto de disposiciones normativas.

La fracción regularmente se utiliza para enumerar facultades, atribuciones, derechos, obligaciones, responsabilidades y prohibiciones. Utiliza para tal efecto numerales romanos.

A su vez, los incisos corresponden a la definición o enunciado de conceptos específicos sobre los que se determina una disposición normativa, siendo esta característica una de las diferencias que el inciso tiene con respecto a la fracción.



Previsiones o Previsiones Especiales

Algunos reglamentos cuentan con un apartado en su parte final del cuerpo capitular que incluye provisiones auxiliares para la aplicación de las disposiciones normativas. Por ejemplo, como definición del procedimiento para dictaminar sobre los aspectos no contemplados en el reglamento pero que deben ser resueltos por la autoridad municipal.

Al respecto se cita el caso del capítulo X de Previsiones Generales, contenido en el Reglamento de la Administración Pública Municipal de Navolato, Sinaloa.

Artículo 35°. Los aspectos no contemplados en el presente reglamento serán resueltos en las sesiones de Cabildo a propuesta de cualquiera de sus miembros, por votación de las dos partes y de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica Municipal.

Cfr. Reglamentación Municipal. H. Ayuntamiento de Navolato, 1984-1986. p. 51

Artículos Transitorios

Se denomina así a los artículos que aparecen al final del reglamento y cuyo contenido se refiere, generalmente, al inicio de su vigencia y al proceso de publicación y observancia.

Se le llaman transitorios porque sus determinaciones una vez que son cumplidas no son aplicadas nuevamente, es decir, cumplen con un sólo cometido.



Fecha de Expedición y Rúbricas

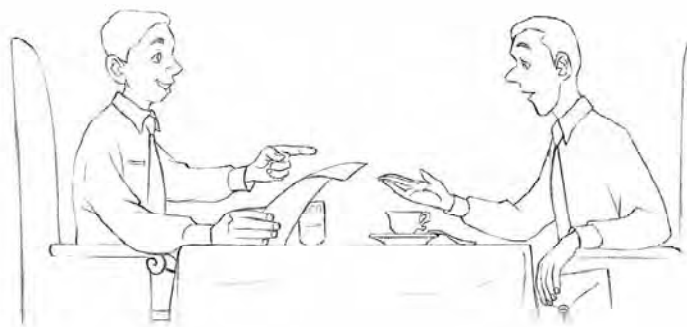
En este apartado se cita el día, mes, año y lugar, inclusive, la hora en que se expidió el reglamento. También se incluye la rúbrica y/o nombre del Presidente Municipal y del Secretario del Ayuntamiento.

III. El Proceso Reglamentario

Definición

El proceso reglamentario se define como el conjunto de actividades específicas de carácter técnico y jurídico que desarrolla el Ayuntamiento para analizar, discutir y, en su caso, aprobar, expedir, publicar y dar inicio a la vigencia de un reglamento.

Estas actividades están secuenciadas por un orden lógico y funcional, además, siguen una dinámica similar al procedimiento legislativo que se realiza en el Congreso de la Unión. Al recurrir a esta comparación es conveniente citar las etapas del procedimiento legislativo. Veamos:



- Presentación de iniciativas de proyectos de leyes o decretos: creación, modificación, reformas y adiciones.
- Dictamen de la Comisión Revisora de la iniciativa.
- Discusión de la iniciativa por el conjunto del Congreso.
- Aprobación o aceptación oficial de la iniciativa.
- Promulgación o determinación potestativa mediante la cual se valida la ley como disposición general y obligatoria.
- Publicación de la ley en el Diario Oficial de la Federación.
- Inicio de la vigencia.



El Manual de Reglamentación Municipal de BANOBRAS (1987) destaca como actividades secuenciales para la reglamentación municipal las siguientes:

Análisis de necesidades reglamentarias: donde participa la autoridad municipal en la observación de las materias susceptibles de reglamentarse, de acuerdo con las demandas y necesidades de la comunidad.



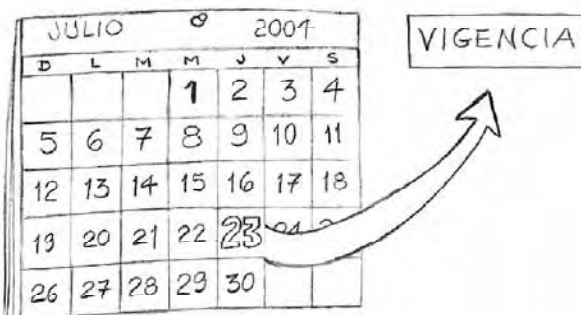


Iniciativa: consistente en el proyecto reglamentario ante el Cabildo.

Discusión: es el análisis y debate de los miembros del Cabildo con relación al proyecto de la iniciativa.

Dictamen: se refiere a la aprobación o desaprobación del proyecto de la iniciativa, consiste en la difusión del reglamento en medios de comunicación oficiales del Ayuntamiento.

Aplicación: es la actividad referida al inicio de la vigencia y su duración legal para el reglamento.



IV. Modelo del Proceso Reglamentario

Analicemos las etapas de lo que podría ser un proceso reglamentario planificado. La base jurídica de este proceso estaría dada en la *Constitución Política del Estado*, la *Ley Orgánica Municipal*, el *Bando de Policía y Buen gobierno* y el *Reglamento Interior del Ayuntamiento*; el agente conductor y promotor de esto, sería el Presidente Municipal.

1. Investigación y análisis de necesidades reglamentarias

Constituye una investigación de los alcances jurídicos de los reglamentos vigentes en la municipalidad, para determinar su consistencia, rigidez, flexibilidad y obsolencia con respecto a una materia y objeto específico. Por ejemplo: se investigaría la capacidad jurídica de respuesta de la autoridad municipal con relación al vertimiento de desechos tóxicos en lugares públicos. A partir de este estudio, la autoridad municipal puede inferir y planear cuáles serían los resultados de una disposición reglamentaria.

2. Delimitación de los alcances del reglamento

Consiste en el trabajo de análisis de las hipótesis sobre el alcance de la normatividad del reglamento en función de situaciones, actos, hechos u omisiones. Esta etapa es de suma importancia ya que requiere de una investigación documental (técnica, y jurídica) para salvaguardar el reglamento de contravenciones a otras normas superiores (leyes, federales y estatales). Se trata, en consecuencia, de la delimitación del ámbito jurídico del Municipio con relación a la materia que se pretende regular.

3. Integración del anteproyecto

Consiste en la preparación de un documento preliminar que incluye de manera sintética los resultados de la investigación y delimitación de los alcances del reglamento. Incluye, asimismo, el cuerpo capitular del reglamento y la enunciación propuesta de contenidos de artículos. Éste es un documento de trabajo, por lo que es susceptible de analizarse por especialistas o técnicos, de tal forma que sea depurado en términos jurídicos, administrativos e incluso, pedagógicos.

4. Auscultación del anteproyecto entre los miembros de la comunidad

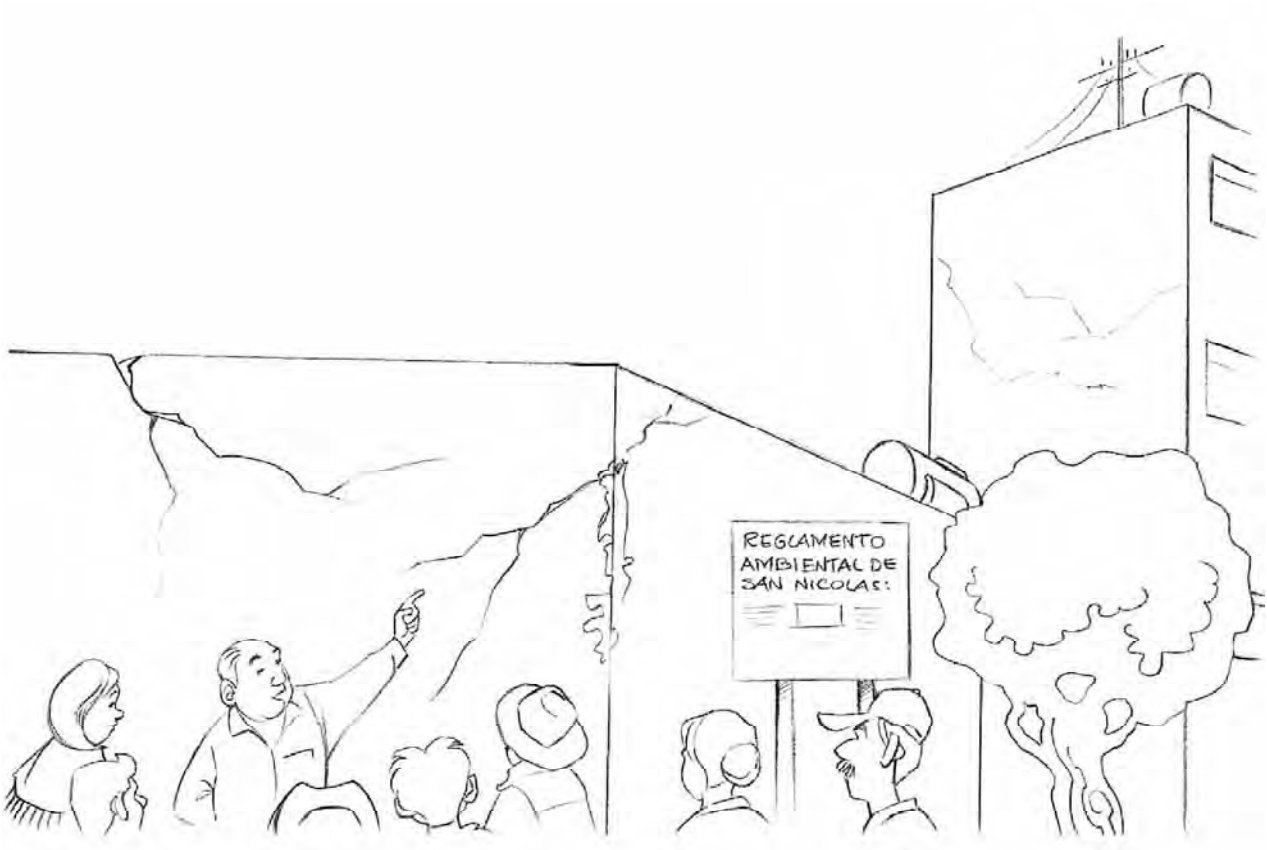
La etapa citada en el punto anterior y ésta, puede ejecutarse de manera paralela o secuencial, ya que en todo caso, es la comunidad la que debe valorar el peso específico del reglamento. Los mecanismos de auscultación en este caso podrían ser abiertos, selectivos o una combinación de ambos.

En los *abiertos* se procura difundir el anteproyecto citado al mayor número posible de miembros de la comunidad, para que analicen y se pronuncien propositivamente a favor o en contra de las disposiciones reglamentarias. El mecanismo puede ser la auscultación pública en foros, asambleas, seminarios y otros eventos concurridos.

En el caso de la *auscultación selectiva*, la autoridad municipal que esté a cargo del anteproyecto, expone el reglamento ante representantes prominentes o reconocidos entre la

comunidad a efecto de ponderar la adhesión o rectificaciones al proyecto reglamentario de los sectores del municipio.

La *auscultación combinada*, recurre a las dos fórmulas siempre que se maneje dando el lugar de “opinión calificada” a los miembros representativos de la comunidad.



5. *Formulación de la iniciativa*

Consiste en la integración final del documento que contiene el proyecto de iniciativa reglamentaria una vez que ha sido depurado mediante la ejecución de las etapas marcadas en los puntos anteriores.

En términos generales, la integración del documento de iniciativa reglamentaria podría contener los siguientes apartados:

- Oficio de presentación de la iniciativa reglamentaria suscrito por la autoridad que la promueve y dirigido al Ayuntamiento o a la Comisión de Reglamentos en caso de que ésta exista.
- Anteproyecto con la exposición de motivos que respaldan la presentación de la iniciativa reglamentaria, las consideraciones técnicas que fundamentan la necesidad del reglamento o de sus modificaciones, reformas o adiciones.
- El texto de contenido reglamentario propuesto.

6. *Presentación de la iniciativa*

Es el acto de entregar formalmente al Cabildo la iniciativa de disposiciones reglamentarias que debe efectuarse conforme las bases normativas previstas en la ley, o en su defecto por las disposiciones contenidas en el *Bando de Policía y Buen Gobierno*, o en el *Reglamento Interior del Ayuntamiento*.

Las condiciones que deben observarse en esta etapa son, principalmente: la sujeción de la iniciativa a los períodos de las sesiones de Cabildo y su registro en el libro de actas correspondiente.

7. Análisis jurídico y administrativo del reglamento

Este estudio se realiza en el seno del Ayuntamiento y puede quedar a cargo de la Comisión de Reglamentación cuando ésta exista, o bien en una Comisión creada para tal efecto. Cabe señalar que el estudio involucra el conocimiento exacto de las condiciones preponderantes de la realidad local, para poder discernir en primera y última instancia la procedencia de las disposiciones reglamentarias de la iniciativa.

Por lo anterior, se sostiene que para la aprobación de un reglamento municipal se requieren capacidades técnicas mínimas y una adecuada experiencia política del Ayuntamiento.

8. Dictamen

Es el acto mediante el cual se presenta por parte del Cabildo, la aprobación o no, de la iniciativa reglamentaria, exponiéndose en ambos casos la relatoría general del fallo a efecto de que se proceda a su aprobación, o bien, que se entregue al postulante para que lo corrija o adecue.

9. Expedición y Promulgación

Expedición es el acto a través del cual el Ayuntamiento ordena la aplicación y cumplimiento de las disposiciones reglamentarias.

La promulgación o validación formal de la disposición reglamentaria, corre a cargo del Presidente Municipal, por lo que todo reglamento incluye su rúbrica junto con la del Secretario del Ayuntamiento.



10. Publicación y Difusión

Aquí se distingue entre publicación y difusión de una disposición reglamentaria de la manera siguiente.

Publicación es la edición del contenido reglamentario en el medio de comunicación oficial del Ayuntamiento, sea en el periódico oficial del estado, sea en un boletín municipal, folleto, cuaderno, libro o cartel. La publicación como manifestación gráfica de los reglamentos, sirve en la mayoría de los casos para marcar el inicio de la vigencia y permanencia de las disposiciones reglamentarias.

La difusión, en cambio, es el conjunto de actividades de promoción y divulgación de los contenidos reglamentarios entre los miembros de la comunidad, a efecto de que conozcan y apliquen los reglamentos expedidos por el Ayuntamiento.



11. Seguimiento y evaluación de disposiciones reglamentarias

Cierra el ciclo del proceso reglamentario, la etapa de verificación y control del cumplimiento, así como la aplicación de los reglamentos para observar su efectividad o inoperancia, de acuerdo con los objetivos que se hayan trazado.

Las fuentes de análisis son diversas por lo que solamente se mencionan algunas de ellas. Un primer indicador es la frecuencia de utilización del reglamento para resolver, tramitar o gestionar asuntos concernientes a la administración municipal; es decir, la utilidad cotidiana de los contenidos reglamentarios

en la organización y funcionamiento administrativo del municipio. Otro indicador, lo constituye la frecuencia de aplicación de las sanciones previstas en los reglamentos, a efecto de ponderar las reincidencias y variables de diversos casos que dirime la autoridad municipal. Por último, puede citarse el indicador estadístico generado en encuestas sobre el conocimiento, aplicación y cumplimiento de la reglamentación municipal.

Con éstos y otros elementos de seguimiento y evaluación se estaría en posibilidad de readecuar o mantener los contenidos reglamentarios con mayor acercamiento a las condiciones reales del municipio.

V. Rasgos Característicos del Proceso Reglamentario en México

Es pertinente destacar algunos de los rasgos característicos que presentan los ayuntamientos en el cumplimiento de esta facultad constitucional. Las referencias aquí señaladas fueron derivadas de dos seminarios donde participaron presidentes municipales electos de los estados de Puebla, en enero de 1987, e Hidalgo en enero de 1988. Tratan de señalar el estado que guarda el ejercicio reglamentario en la mayor parte de los municipios del país, ya que de estos estados más del 80% de las municipalidades son de carácter rural, rasgo que es similar a nivel nacional.



Primera

La facultad reglamentaria de los ayuntamientos señalada en la fracción II del artículo 115 Constitucional es la fuente legal del *proceso reglamentario*, cuyo ejercicio se sujeta a las bases normativas que se dicten por parte de las legislaturas locales.

De esta primera consideración se ha derivado una corriente interpretativa del ejercicio reglamentario como un acto legislativo, ya que su procedimiento es similar al que se sigue en la aprobación y expedición de una ley.

En efecto, la facultad se define como la potestad de un órgano investido de autoridad pública para crear o modificar normas de aplicación y observación general y obligatoria, consiguientemente la reglamentación tiene una sólida base constitucional y los actos que de ella se derivan son en esencia una aproximación al acto legislativo por su función, más no por su atribución.

Segunda

La presentación de iniciativas reglamentarias, de acuerdo con la mayoría de las *Leyes Orgánicas Municipales* corre a cargo del Presidente Municipal y los miembros del Ayuntamiento (síndicos y regidores).

Uno de los efectos que se ha propiciado por este mecanismo de “representatividad” para la reglamentación es la escasa promoción de la iniciativa reglamentaria, por parte de la comunidad; por lo que la mayoría de sus miembros, reciben de manera pasiva las disposiciones reglamentarias que emanan del Ayuntamiento.

Al interior de los ayuntamientos son pocas las autoridades municipales que presentan iniciativas reglamentarias, siendo el Presidente Municipal quien retoma esta atribución en forma recurrentemente centralizada, ante la poca intervención de los demás ediles.

Tercera

El ejercicio reglamentario en la mayoría de las municipalidades del país se reduce a la expedición de un *Bando de Policía y Buen Gobierno*, sin que medie un análisis de las necesidades normativas para la organización del gobierno y la administración municipal.

Cuarta

La expedición de los *Reglamentos Municipales*, generalmente, es producto de una inercia jurídica que induce a las autoridades municipales a la adopción de modelos de reglamentos aplicados en otras municipalidades, o bien, de otros que se difunden a nivel nacional.

Esta adopción no siempre significa adaptación, por lo que se incurre en la aplicación de esquemas jurídicos que muchas veces no corresponden a las condiciones de la realidad local. Tal es el caso de aquellos reglamentos municipales que mencionan situaciones, actos y hechos con escasas posibilidades de ocurrir en una localidad del municipio de características estrictamente rurales.

Quinta

El perfil de las autoridades municipales de la mayoría de los ayuntamientos en México, no cuenta con la información técnica suficiente para conceptualizar y contextualizar la importancia de los reglamentos municipales, por lo que evaden la preparación de iniciativas.

Sexta

Las legislaciones estatales, algunas veces, no definen con precisión las bases normativas para el ejercicio de la facultad reglamentaria, por lo que se llegan a presentar ambigüedades en su interpretación y una gran dispersión de las bases reguladoras que apoyarían a múltiples reglamentos.



Séptima

Por parte del Congreso de la Unión y las legislaturas estatales, subsiste un control técnico y jurídico de los municipios, por lo que las autoridades municipales no desarrollan perfiles de gobernantes y representantes que ejerciten la función legislativa. Por tanto, se concretan a la adopción de modelos reglamentarios que les son presentados por instancias del estado y la federación.

Octava

Las autoridades municipales enfrentan un legado o herencia jurídica y administrativa organizada en un complejo andamiaje de funciones y especialidades, por lo que la mayor parte de su período constitucional lo dedican a tratar de asimilar o aprender, entre otras cosas, una herencia reglamentaria.

Novena

En la mayoría de las municipalidades del país se adolece de un mecanismo de seguimiento y evaluación de los reglamentos municipales donde se presentan casos de obsolescencia jurídica e incluso administrativa. Tal es el caso de algunos reglamentos municipales que establecen cantidades numerarias fijas como sanciones correspondientes a alguna infracción.

Décima

Los organismos de apoyo municipal de la federación y los estados no han producido una metodología que instruya a la autoridad municipal acerca de la elaboración, adecuación, adaptación y modificación de contenidos reglamentarios. Su labor

se ha centrado en la producción de modelos sin que se haya explicado el por qué de su integración capitular o de su articulado.

Finalmente, a esta tendencia se suma la falta de programas de capacitación que instruya en el campo de la práctica reglamentaria a la autoridad municipal. Podría aseverarse que únicamente en algunos municipios urbanos del país se han desarrollado reglamentos apegándose al proceso anteriormente descrito; sin embargo, en los demás casos, la ausencia de esta labor ha dejado desprotegida a la autoridad municipal que algunas veces debe recurrir, a lo que dicta su “buen juicio”, o bien, a otras decisiones que no siempre están apegadas a alguna alternativa del derecho o la norma jurídica.

Bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2000). México, D.F.

PONTIFES Martínez, Arturo. (1988). La facultad reglamentaria de los Ayuntamientos, México, Centro Nacional de Estudios Municipales.

Et-al (1985). Guías Técnicas para la Capacitación del Servidor Público Municipal; INAP—CEDEMUN, México.

Et-al (1999). ABC de Gobierno Municipal; Instituto de Desarrollo Municipal, México.

Rosales Ortega, Mario (1994). Los Secretos del Buen Alcalde, IULA/CELCADEL, Santiago de Chile.

Hemerografía

Leyes y Reglamentos Municipales. H. Ayuntamiento de Ecatepec, Morelos: 1982-1984.

Manual de Reglamentación Municipal. México: INAP—BANOBRAS, 1987.

Periódico Oficial del Estado, Chilpancingo, Guerrero: 7 de febrero de 1984.

Reglamentación Municipal del H. Ayuntamiento de Navolato, Sinaloa: 1984-1986.

México D.F.
Diciembre 2004
Tiraje: 5,000 ejemplares



Guía para el Buen Gobierno Municipal

TOMO TRES

FORTALECIMIENTO MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

Los Secretos

del Buen Alcalde

o Presidente

TRES

Serie: Guía para el Buen Gobierno Municipal
Introducción al Gobierno y Administración Municipal
Primera Edición, diciembre 2004, México, D.F.

Impreso en México

Autorizamos la reproducción de materiales
tomados de esta Serie, citando la fuente.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO
RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN. SAGARPA
Municipio Libre No. 377 Col. Sta. Cruz Atoyac,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 91.83.10.00
www.sagarpa.gob.mx

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. SEGOB
INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL
DESARROLLO MUNICIPAL. INAFED
Tejocotes No. 1264 esq. Limas Col. del Valle,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 50.62.20.00
www.inafed.gob.mx

INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE
CAPACIDADES DEL SECTOR RURAL. INCA Rural
San Lorenzo No. 1151 3er. piso Ala «A» esq. Cuauhtémoc
Col. Sta. Cruz Atoyac,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 91.83.01.80
www.inca.gob.mx

Este tomo forma parte de una serie de 10 ejemplares y pertenece al acervo cultural del Municipio para su consulta.

Directorio

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA,
DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN.
SAGARPA

Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Roberto Cedeño Sánchez
*Dir. Gral. de Programas Regionales y
Organización Rural*

José Tulais López
Director de Programas Regionales

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
SEGOB
INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y
EL DESARROLLO MUNICIPAL
INAFED

Felipe de Jesús Cantú Rodríguez
Director General del INAFED

José Octavio Acosta Arévalo
*Director de Capacitación y Profesionalización
del INAFED*

INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO
DE CAPACIDADES DEL SECTOR RURAL
INCA Rural

Leticia Deschamps Solórzano
Directora General del INCA Rural



Índice General de la Serie

Tomo 1

INTRODUCCIÓN AL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

- ¿Qué es el Gobierno Municipal?
- Organización de la Administración Pública.
- Características del Buen Gobierno y la Administración Municipal.
- Cómo Construir Equipos de Trabajo Motivados y Eficientes.

Tomo 2

EL MARCO JURÍDICO Y LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS MUNICIPIOS

- Marco Jurídico del Municipio y Reglamentación.
- Facultad Reglamentaria del Ayuntamiento.

Tomo 3

LOS SECRETOS DEL BUEN ALCALDE O PRESIDENTE

- Liderazgo y Administración Municipal.
- Cómo Construir Gobiernos Democráticos.
- Cómo Funciona el Buen Gobierno Municipal.
- Decálogo del Buen Alcalde o Presidente.
- Agenda del Presidente.

Tomo 4

LAS FINANZAS MUNICIPALES: CÓMO SE INTEGRAN Y CÓMO INCREMENTARLAS

- Finanzas Públicas Municipales.
- Cómo Incrementar los Recursos Financieros Municipales.

Tomo 5

EL PAPEL DEL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO DE SUS COMUNIDADES

- Desarrollo, Descentralización y Democratización Local: El Rol del Municipio en el Desarrollo Local Integral.
- La Función Principal de un Gobierno Local: Dinamizar el Desarrollo de sus Comunidades.

Tomo 6

EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

- La Planeación del Desarrollo.
- El Plan Municipal.
- El Control del Plan Municipal.

Tomo 7

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESARROLLO LOCAL

- La Participación Ciudadana en la Gestión Local.
- La Planificación con Participación de la Comunidad.
- Los Gobiernos Locales y la Gestión Participativa.

Tomo 8

SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES Y LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

- Servicios Públicos Municipales.
- Protección del Patrimonio Cultural de la Nación.



Tomo 9

GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL

- Política Ambiental.
- La Gestión Ambiental Municipal
- Proceso de Instalación del Sistema de Gestión Ambiental Municipal.
- Marco Jurídico de la Gestión Ambiental Municipal.
- Elaboración del Reglamento Municipal de Protección Ambiental.

Tomo 10

HABILIDADES DIRECTIVAS DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES

- Liderazgo de la Autoridad Municipal.
- Trabajo en Equipo.
- Comunicación Eficaz.
- Toma de Decisiones.
- Negociación y Manejo de Conflictos.

Contenido

Capítulo I

Liderazgo y Administración Municipal.....1

Capítulo II

Cómo Construir Gobiernos Democráticos.....19

Capítulo III

Cómo Funciona el Buen Gobierno
Municipal.....25

Capítulo IV

Decálogo del Buen Alcalde o Presidente.....35

Capítulo V

Agenda del Presidente.....39

Presentación

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, antes CEDEMUN), desde su creación en el año de 1983, ha buscado mejorar la calidad de gestión de los municipios a través de la capacitación, el apoyo técnico, el diseño y la distribución de publicaciones y materiales educativos, así como la difusión de información. El INAFED reconoce que el municipio es el núcleo donde la relación de los vecinos y su gobierno es permanente, por tanto, es donde mejor se expresa la problemática social.

En esta perspectiva, se aprobó en el año 2001 la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, misma que contiene por vez primera, un enfoque territorial como herramienta para mejorar la competitividad rural local y la planeación rural regional con participación comunitaria.

El enfoque territorial destaca la relevancia de que el territorio se constituya en el objeto central de las políticas públicas, de tal forma que correspondan con los elementos distintivos de las diferentes realidades locales y promuevan la cooperación entre agentes públicos y privados, nacionales y locales, como elemento fundamental para la gestión del desarrollo.

Consecuentemente con esta orientación, el Instituto Nacional para el Desarrollo de las Capacidades del Sector Rural (INCA-RURAL) y la SAGARPA a través de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, han desplegado un conjunto de acciones para impulsar el desarrollo rural de los municipios y mejorar la capacidad de gestión de sus administraciones, entre las que destaca, la Estrategia de Fortalecimiento Institucional Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable.

El INAFED se suma a estas iniciativas y presenta la serie de 10 *“Cuadernos para el Buen Gobierno Municipal”* con el propósito de contribuir a una nueva visión del municipio y del desarrollo local, ofreciendo un amplio panorama sobre la organización, funcionamiento, marco jurídico, finanzas, participación ciudadana, servicios públicos y desarrollo municipal.

Con estos materiales queremos sumarnos al esfuerzo de hacer de los gobiernos municipales, verdaderos órdenes de gobierno, que encuentran las soluciones a los problemas existentes.

A partir de estos principios, ponemos a disposición de los municipios, sus autoridades y funcionarios este material, esperando contribuya a un mejor ejercicio de sus responsabilidades públicas.

*Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
Secretaría de Agricultura, Ganadería,
Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
Instituto Nacional para el Desarrollo de
Capacidades del Sector Rural.*

Introducción

Por definición constitucional, el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado. Es en el Municipio, donde se expresa la problemática social con mayor fuerza, donde las demandas y necesidades ciudadanas tienen que ser atendidas en forma eficiente.

El crecimiento de la población, las carencias ancestrales de las comunidades rurales y las condiciones de marginación y pobreza de muchos mexicanos, son factores que requieren de gran capacidad, imaginación y creatividad de los gobiernos municipales, para responder con acciones efectivas de gobierno.

La falta de recursos financieros y la poca capacidad de pago de muchos vecinos requieren que los alcaldes desarrollen al máximo todas sus habilidades y capacidades para contribuir eficazmente a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. En este sentido, diversos investigadores e instituciones, se han dado a la tarea de identificar y recopilar las mejores experiencias de gobierno, así como las razones y características que contribuyen al éxito de los alcaldes.

De manera particular, nos referimos al estudio elaborado por Mario Rosales, experto chileno en Gobiernos Locales, quien publicó los resultados de su trabajo en el libro “Los Secretos del Buen alcalde” y de quien hemos retomado el mismo nombre para esta publicación.

La presente Guía, titulada «Los Secretos del Buen Alcalde», parte del concepto de que el desarrollo es obra de grupos de personas organizadas, que colocan voluntad, inteligencia, motivación, tenacidad y creatividad en las actividades que emprenden. En esta concepción, el desarrollo se obtiene básicamente por la dinámica actuación del recurso humano, el único capaz de generar nuevos recursos o multiplicar los existentes.

Traduciendo esta idea a la administración municipal, se da lugar a una forma de actuación denominada: «gestión participativa», en contraposición a los antiguos estilos de administración centralizada, autoritaria o burocrática.

La gestión participativa requiere a su vez de tres rasgos característicos del gobierno municipal: liderazgo positivo, trabajo en equipos y participación de la comunidad. Aplicados a la realidad municipal, estas ideas dan lugar a los «secretos» del buen alcalde, que se desarrollan en esta publicación.

Estos «secretos» sobre la efectividad organizacional municipal, son concordantes con la “Nueva Visión del Desarrollo Rural” que se expresa en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, aprobada por la Cámara de Diputados, en el mes de diciembre del año 2001.

El presente material, pretende ser un estímulo para los gobernantes municipales que quieren, verdaderamente, contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de su municipio, es un conjunto de consejos extractados y de observaciones de la práctica de muchos alcaldes y funcionarios locales, que logran el desarrollo con recursos escasos, pero con mucha motivación, energía, sentido de equipo y cooperación de sus comunidades.

No pretendemos haber descubierto, ni tampoco enseñar verdades novedosas. Allí donde hay desarrollo, estas ideas hace mucho tiempo que se practican. Pero, al político local, al técnico municipal motivado, al agente de cambio institucional y al líder comunitario le hace siempre falta saber que hay otros que piensan como él.



capítulo uno

Liderazgo y Administración Municipal



capítulo dos

Cómo Construir Gobiernos Democráticos

capítulo tres

Cómo Funciona el Buen Gobierno Municipal



capítulo cuatro

Decálogo del Buen Alcalde o Presidente





capítulo cinco

Agenda del Presidente



Liderazgo y Administración Municipal

«¿Cuál es el límite del quehacer de un alcalde? Su creatividad. En mi gobierno hemos avanzado lo que la creatividad y los recursos nos han permitido... Muy difícilmente un gobierno local podrá cumplir sus objetivos sin participación de la comunidad...»

Tito Chocano, Alcalde.

Los municipios exitosos tienen buenos alcaldes, es decir, dinámicos líderes, rodeados de colaboradores efectivos...

El principal factor que explica el buen desempeño de las instituciones es el factor humano. El liderazgo carismático, la acción colectiva y la responsabilidad de la comunidad entre los elementos explicativos del éxito¹. Del mismo modo, lo que hemos observado en los municipios que funcionan bien es que hay una moderna y dinámica dirección, del tipo que denominaremos liderazgo público local.

Hay muchos ejemplos que ilustran cómo los gobiernos locales pueden funcionar adecuadamente y en todos verificamos que, normalmente, tras una buena administración local hay un alcalde excelente rodeado de un buen equipo de colaboradores.

.....

¹ Cfr. VAN ORMAN, Jan R.«El Liderazgo y El Desarrollo de Base» en Desarrollo de Base.

¿Qué conductas caracterizan a estos directivos exitosos? La voluntad irrenunciable de conseguir resultados. Para ello, despliegan dotes impresionantes de iniciativa, trabajo, tenacidad y creatividad asumiendo constantes riesgos.

- Un alcalde usaba una frase expresiva para subrayar su capacidad de trabajo. «el alcalde debe levantarse antes y acostarse después que la comunidad a la que sirve». El mismo personaje acumuló cantidad de demandas judiciales en su contra por el celo en hacer cumplir las ordenanzas municipales y cobrar los impuestos a ciudadanos poco colaboradores².

Dos cualidades adicionales al buen alcalde son el sentido de lo público: honradez y la capacidad negociadora para obtener recursos y apoyos a su gestión de otros agentes locales e institucionales. Las buenas administraciones locales se asocian a nombres de grandes alcaldes que, a su vez, se rodean de buenos colaboradores o líderes internos.



2 Demandas judiciales de ciudadanos que pensaban que el alcalde se excedía en sus atribuciones por impulsar el progreso.

- Existen muchos buenos ejemplos de liderazgo intermedio. Un Jefe de organización y método, realizó junto a sus colaboradores un notable trabajo de transformación del viejo procedimiento de trámite por expedientes, en un sistema computarizado, basado en simples hojas de ruta. Lo notable es que nadie le había ordenado nada. Todo el sistema es producto de la «iniciativa» de este “buen funcionario” y su grupo técnico con la «camiseta puesta», como ellos dicen.



Los Secretos del Buen Alcalde

- 1) Concibe a su gobierno, como un gobierno local que dinamiza y facilita el desarrollo integral de su comunidad
- 2) Acepta como tareas municipales los nuevos retos del desarrollo: crecimiento económico, erradicación de la pobreza, rescate de la cultura local y preservación del medio ambiente.
- 3) Más que administrador es líder de su gobierno y de su comunidad.
- 4) Organiza y motiva a sus equipos de trabajo, estimulando el «efecto sinérgico» ($2 + 2 = 5$).
- 5) Mejora sus habilidades para comunicarse, administrando bien su tiempo y delegando responsabilidades.
- 6) Desarrolla destrezas para negociar y movilizar recursos públicos y privados.
- 7) Planifica una estrategia de desarrollo de corto plazo (microplanificación) y de largo plazo (planes de desarrollo), con participación de la comunidad.
- 8) Impulsa actividades para capacitar los recursos humanos municipales y mejorar la conciencia y educación cívica de la comunidad.
- 9) Coordina y establece relaciones de cooperación con otros ámbitos de gobierno y entidades de la administración pública y privada.
- 10) Incorpora al municipio al movimiento asociativo regional, nacional e internacional.

Cfr. RODRÍGUEZ Estrada, Mauro, Integración de Equipos.

Lo público y lo privado

La diferencia entre la esfera pública y privada se torna difusa por efecto de las diversas formas que asume el proceso de prestación de servicios básicos. Si bien existe consenso en que al Estado le corresponde la responsabilidad de asegurar a la población su acceso a los denominados «bienes públicos»³, se hace hoy una distinción sutil entre «proveer» y «producir» dichos bienes o servicios. Al sector público le compete, sin duda, la responsabilidad irrenunciable de asegurar la provisión de los bienes públicos; no obstante, no es indispensable que los produzca, aunque tampoco esto puede ser excluido de antemano.

Por ejemplo, parece evidente que la seguridad ciudadana y la función policial debe ser provista y producida simultáneamente por el sector público. Sin embargo, no sucede lo mismo en el caso de la recolección de basura, ya que éste es un servicio prestado por el municipio, no obstante, también puede ser efectuado por el sector privado, subcontratado por la autoridad local en base a criterios estrictos de extensión y calidad.



3 Bienes públicos son aquellos bienes esenciales para la vida humana que por sus características no son accesibles a toda la población —en cantidad y calidad— por efecto de su oferta libre en el mercado. Por ejemplo, la educación básica, la salud, ciertos servicios esenciales como el agua, la electricidad, el alcantarillado o la seguridad de las personas.

Más que competir férreamente, sector público y privado, deben colaborar entre sí para que los ciudadanos cuenten con servicios en calidad y cantidad adecuadas. Las formas de producir los servicios pueden ser muchas: empresa pública central, empresa pública descentralizada, empresa mixta, administración, arriendo o concesión del sector privado, privatización, empresa autogestionaria o comunitaria y voluntariado público. Un ejercicio práctico consiste en analizar cómo cada una de estas fórmulas puede ser eficiente en determinadas circunstancias⁴ y no en otras.

El líder público, entonces, debe ser un organizador de la cooperación entre agentes institucionales y sociales diversos. Entre el sector público, el sector privado social⁵, el sector privado rentable y las organizaciones de la comunidad.



4 Por ejemplo, en Chile, el servicio de bomberos es un voluntariado público que nadie pensaría en cambiar. Esto asombra a ciudadanos de países donde éstos son funcionarios públicos.

5 Es decir, las ONGs, las universidades y otras entidades privadas con finalidad social.

El buen líder público utiliza estilos de dirección adecuados a las circunstancias, no obstante, por sobre todo actúa como líder que dirige con el ejemplo

Respecto de los medios de acción del líder, también hay una importante confluencia del tema de discusión entre los sectores público y privado. Para muchos autores clásicos, un buen líder debe ser exigente y en la disyuntiva entre mejorar las relaciones humanas o presionar para conseguir resultados, muchos siguen recomendando lo segundo⁶. Esta rígida dicotomía tiende a ser superada por el enfoque de liderazgo situacional, que asevera que la disyuntiva fundamental del líder debe concentrarse en la estructura de la tarea⁷ o preocuparse de las relaciones con su personal y que la elección depende, más bien, de la situación concreta que enfrenta.

La acción de «ordenar», «persuadir», «delegar» o «hacer practicar» son vocablos que caracterizan a cuatro estilos distintos de liderazgo, según su énfasis mayor en la estructura de

.....

6 «Fijar metas concretas y difíciles» recomienda NASH, Michael, Cómo incrementar la productividad en la elaboración de las metas.

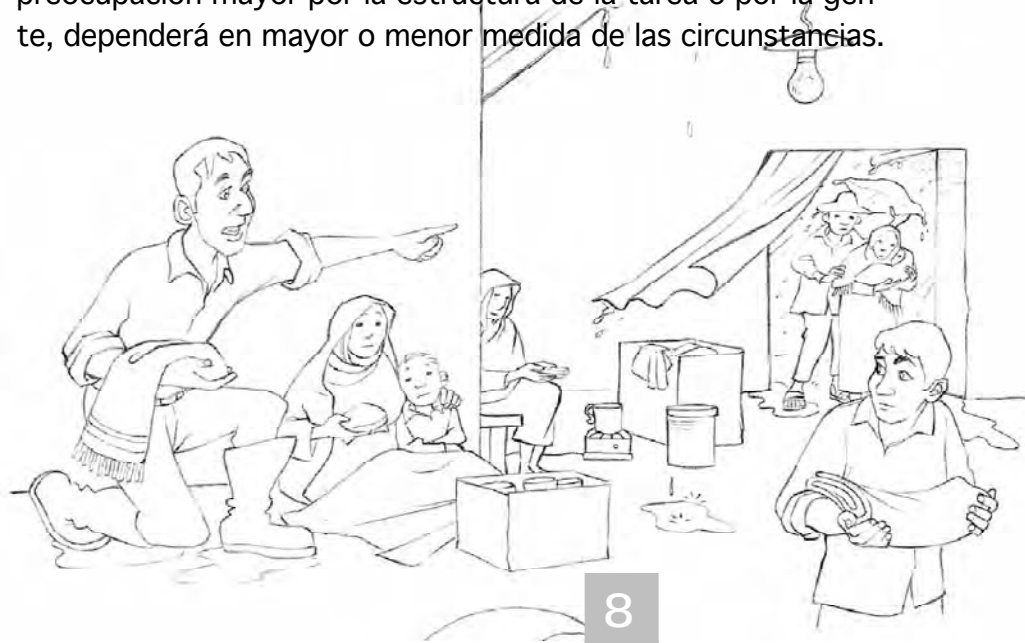
7 Es decir, las normas, la planeación, la organización, la fijación de metas, la ejecución y el control.

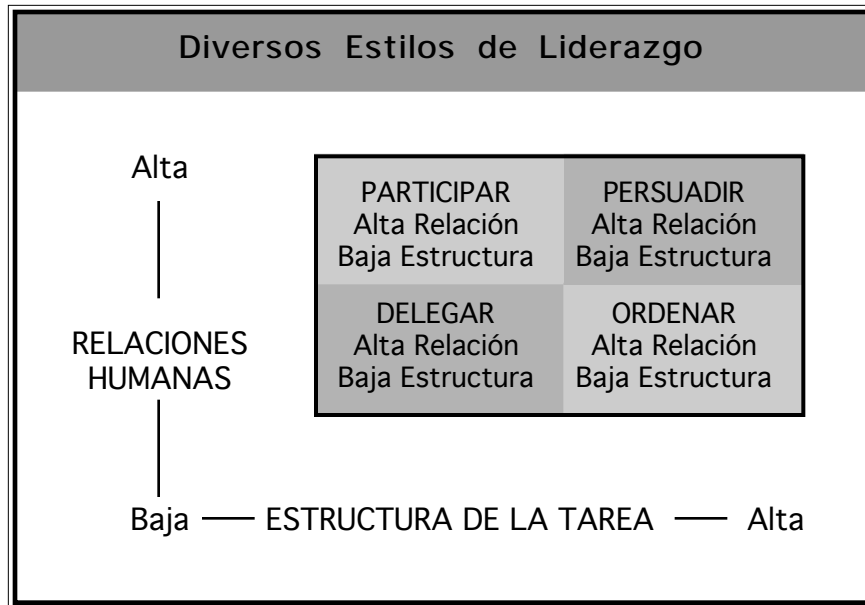
la tarea o en las relaciones humanas, son aplicables no en abstracto, sino en función de la situación específica que se enfrenta.

A modo de ejemplo:

- El «ordenar» sería la forma propia de enfrentar situaciones críticas como la realización de tareas de emergencia.
- El «persuadir», la manera de trabajar entre pares como profesores o académicos.
- El «participar», el método mejor en organizaciones sociales.
- En tanto el «delegar» se aplicaría en actividades de gran individualismo creativo como la investigación científica.

De hecho, el líder superior —particularmente el alcalde— suele enfrentar situaciones variadas que van desde la simple emergencia hasta la planeación participativa. De modo que la preocupación mayor por la estructura de la tarea o por la gente, dependerá en mayor o menor medida de las circunstancias.





(HERSEY, Paul y Blanchard, Kenneth. Cit. por FISHER, F. en La administración del Cambio.)

De todos modos, la consideración por las personas, es decir, por los recursos humanos⁸ y su motivación, tienen hoy una importancia tan grande como la estructura para cumplir la tarea.

Hoy el líder privado o público tiende a ser visto más como un líder motivador, que conoce espacios de autonomía y es seguido por su ejemplo, más que por su discurso: «Un jefe no es tan sólo el que manda, sino también y sobre todo el que predica con el ejemplo».

.....

8 Tener confianza y respetar a los demás, mostrar cordialidad e interés por los problemas personales, comunicarse y permitir la participación.

Esta afirmación es coherente con la psicología pedagógica que afirma, que los jóvenes aprenden más de las conductas de sus padres que de sus palabras. Del mismo modo, en la administración importa mucho la coherencia entre el decir y el hacer. La gente exige consecuencia y autenticidad a sus líderes.



El Ejecutivo Eficaz

«Existen cinco prácticas fundamentales, cinco hábitos mentales que han de adquirirse para llegar a ser un ejecutivo eficaz:

1.- Use bien su tiempo: «Todo ejecutivo eficiente sabe cómo transcurre su tiempo y trabaja sistemáticamente para manejar el escaso tiempo que queda de su control».

2.- Obtenga sus resultados: «Todo ejecutivo eficaz orienta su contribución hacia el exterior, encauza sus refuerzos hacia los resultados, más que hacia el trabajo, y se pregunta: ¿Qué resultados se esperan de mi?, antes de pensar en el trabajo que ha de hacerse...».

3.- Potencie las propias fuerzas: «El ejecutivo eficiente construye con las propias fuerzas y las de sus superiores, colegas y subordinados, y las de las circunstancias, es decir, con lo que le permite edificar. No construye con flaquezas ni da prioridad a lo que no puede hacer...».

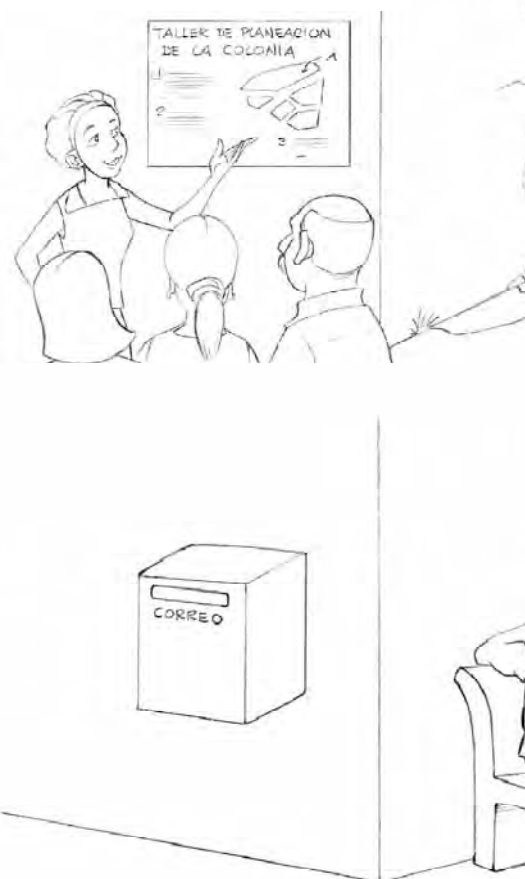
4.- Decida con efectividad: «Por último, el ejecutivo eficiente toma efectivas decisiones y sobre todo sabe que hay que aplicar un sistema: dar los pasos necesarios de un necesario encadenamiento... Por otra parte, no ignora que tomar pocas decisiones equivale a cometer muchos errores. Lo que importa es adoptar pocas, pero trascendentales. Más que una táctica deslumbrante se necesita una correcta estrategia».

Un líder público debe organizar equipos de trabajo, que integren a colaboradores nuevos y funcionarios antiguos, y saber motivarlos...

El argumento central que reduce la importancia del estilo autoritario es que la actividad institucional pública o privada no es pura acción individual, sino trabajo colectivo. Aquí se aplica el principio de la sinergia: un equipo de trabajo produce más que la suma del acción individual de sus componentes.

Esto es claro en el fútbol: un conjunto de individualidades no hace necesariamente un equipo; en tanto, un grupo modesto de jugadores —organizados, motivados y jugando en conjunto— puede llegar a obtener grandes resultados. Para que ello ocurra efectivamente, más que mandar hay que incentivar tanto la creatividad como la mutua cooperación.

La función del líder es armar estos equipos y darles orientación, más que órdenes. «La administración de la empresa moderna necesita que los ejecutivos que se encuentran en todos los niveles jerárquicos de la organización





sean líderes capaces de crear sus propios equipos de trabajo» afirma, en este sentido, Linda Hill de la Universidad de Harvard.

Todo líder sabe que necesita de la plena cooperación de su personal. Es más, entiende que le es indispensable un puñado de colaboradores cercanos con mucha iniciativa, creatividad y capacidad de toma de decisiones si quiere cumplir su programa de acción. De hecho, los buenos líderes están dispuestos a conceder un margen importante de autonomía a sus equipos de confianza, en la medida en que están convencidos de que actuarán como lo harían ellos mismos. El buen líder suele otorgar márgenes de error importantes a sus colaboradores, si está seguro que la mayor parte de sus decisiones serán correctas.



A la inversa, el líder experimentado sabe que nada es peor que un directivo interno designado e indiferente y que cualquier simple funcionario tiene la capacidad de «atornillar al revés» si se lo propone, causando con ello gran daño a su gestión. Un líder, entonces, debe asegurarse no sólo de contar con un buen grupo de colaboradores leales y trabajadores sino, también, que el personal restante actúe también como si tuviese esa condición. Un buen consejo para cualquier líder público es que intente trabajar con la mejor gente posible y que le conceda autonomía suficiente.



Si bien es conveniente traer algunos colaboradores desde fuera de la organización, es evidente que hay que contar también con el personal existente. Un error común en las viejas administraciones municipales es el intento de reemplazar los viejos funcionarios por personal «de confianza política», mezclándose en esta categoría —al nivel de mando de los gobiernos municipales—, a militantes del partido e incluso a parientes y amigos.

En el presente, se sabe que el reemplazo total no es posible. Pero, además, que en el viejo personal suele estar presente una inestimable e invaluable experiencia de servicios.

El desafío del líder, consiste en hacer del nuevo personal ejecutivo y de los viejos funcionarios buenos equipos. Hasta ahora esto parece tener mucho de arte o de «química», (lo que suele decirse cuando las ciencias de la conducta y la tecnología resultante no han sido capaces de entregarnos categorías explicativas serias). No obstante, la preocupación por las personas, el actuar con el ejemplo y el acordar colectivamente metas concretas son medios probados para armar equipos.

William Yaeger⁹ hace una descripción esquemática de las habilidades mínimas que debe tener un buen líder público interno: «ser capaz de cumplir con la norma burocrática inevitable sin sucumbir ni desesperar ante ella, tener gran creatividad e imaginación para buscar espacios y recursos para sus propias iniciativas productivas, pero sobre todo, no perder de vista la finalidad institucional central que consiste en servir a la ciudadanía, particularmente a los grupos más pobres».



.....
9 Director de la Oficina de Vivienda y Desarrollo Urbano para Sudamérica de USAID.

El propósito fundamental del liderazgo público local es facilitar la participación de la comunidad y de sus diversas organizaciones...

Como la función del alcalde supone comunicarse y movilizar a la comunidad, no sólo a sus funcionarios, una característica importante de un líder está en su habilidad para “promover la participación», donde cobra alta relevancia la consideración por las personas. Esto es, sin duda, bien sabido por los políticos que a veces se exceden en la promesa y el halago. Más allá, sin embargo, es evidente que persuadir y movilizar a la comunidad en tareas concretas implica interesarse vitalmente por sus problemas. Para ello es necesario entenderse con diversas instituciones que tienen, cada una, fines propios: las organizaciones sociales, las universidades, las ONGs, la empresa privada, otras entidades públicas, etc.

Un error común a muchos funcionarios estatales es sobrevalorar su auto percepción y suponer que poseen autoridad suficiente para imponer sus puntos de vista. Por el contrario, la sociología de las organizaciones observa que toda institución sana tiene una imagen alta de sí misma y está, por tanto, poco dispuesta a aceptar instrucciones rígidas o cualquier otro tipo de imposición externa. De hecho, la organización institucional de la sociedad democrática se parece más a una red horizontal con elementos de diverso tamaño, pero situados a un mismo nivel, que a una pirámide jerárquica en que unos deciden y otros simplemente ejecutan.

La consecuencia de esta afirmación es que cualquier institución estará dispuesta a colaborar con la autoridad pública portando tiempo o recursos en la medida en que se le haga una propuesta beneficiosa. De hecho, estamos en presencia de una actividad negociadora entre instituciones con finalidades diversas.

La participación, entonces, requiere de una gran habilidad para convencer, negociar y motivar por parte del líder público local. Conjuntar a partes diversas e incluso desiguales para articularlas en torno a objetivos comunes, requiere de una destreza necesaria para cualquier alcalde o líder público local. Sin duda, esta habilidad para hacer participar a la comunidad y sus equipos técnicos debe ser una de sus características principales. Para ello son de gran ayuda las técnicas de negociación que proponen métodos para intentar acuerdos en que todos ganen¹⁰.

Se trata de combinar las características propias de un buen directivo público: iniciativa, creatividad, liderazgo, capacidad de trabajo en equipo, sentido social para servir a los más pobres, con la capacidad emprendedora de las organizaciones sociales y grupos privados.



10 Cfr. FISHER, R. y W. Ury, Sí, de acuerdo: cómo negociar sin ceder. (del Proyecto de Negociación de la Universidad de Harvard).

Consejos para Usar Mejor el Tiempo y Rendir Más

- 1.- No intente hacerlo todo sino sólo lo más importante (haga un listado de las actividades a desarrollar y priorícelas en orden de importancia).
- 2.- Utilice la regla de 80/20 (concéntrese en aquel 20% del trabajo total que representa el 80% de los resultados).
- 3.- Delegue todo aquello que pueda ser bien hecho por otros y programe (en computadora) las operaciones repetitivas.
- 4.- Fije (a los demás y a sí mismo) metas, plazos y fechas límites. Anótelos, y luego controle y contrólese.
- 5.- Haga primero las cosas difíciles y menos agradables.
- 6.- Haga el trabajo creativo en privado para no ser interrumpido (resérvese tiempo y espacio para ello).
- 7.- Sea breve en las comunicaciones y aprenda a decir no.
- 8.- Haga una cosa a la vez, termínela antes de comenzar otra.
- 9.- Use los tiempos ociosos de espera y viaje (lea, escriba, haga notas).
- 10.- Apóyese sistemáticamente en su asistente, secretaria y equipo.
- 11.- No espere. Lo que hay que hacer, ¡hágalo ya!
- 12.- Reserve celosamente su tiempo de descanso y aprenda a desconectarse totalmente.

Cómo Construir Gobiernos Democráticos

La lucha por el municipio debe entenderse no sólo como una conquista democrática electoral, sino como una lucha por mejorar las condiciones de vida del pueblo mexicano: la vivienda y los servicios, la salud, la educación, la cultura, la recreación, la libertad y la justicia social, el respeto al hombre y a la naturaleza, por un ejercicio del poder democrático.

La lucha municipal no debe reducirse a la toma del poder formal sin construir fuertes vínculos con la comunidad y su movimiento asociativo. No basta tampoco limitarse a realizar una buena gestión social, con el único fin de hacer clientelismo partidario entre la población.

La tarea es mucho más compleja, la lucha por el municipio democrático y alternativo tampoco se gana en un sólo municipio; se requiere trabajar intensamente en todos los municipios de México y tender sólidos lazos de coordinación y acción conjunta, haciendo del *Poder Municipal* un punto de encuentro entre la sociedad civil y el Estado.

En el municipio conviven la lucha económica y social con la lucha democrática y política; estas luchas se mezclan y repercuten en la conformación de la cultura municipal donde existen básicamente dos vertientes:



- a) En donde se fomenta la participación, se apoya la organización social y la vida asociativa, se fortalecen los valores de la verdadera solidaridad, justicia social, conciencia cívica, etcétera.
- b) En donde se mutilan los derechos democráticos, se violan derechos ciudadanos, se invalida la acción popular y se educa a un pueblo en la subordinación, la obediencia ciega, el temor, la impotencia y el conformismo.



Elementos que limitan la gestión democrática

- Concentrar en un sólo individuo todas las decisiones y subordinar a todos los equipos y planes existentes a un control personal.
- Ante la falta de experiencia política y con la presión y responsabilidad que implica el ejercicio de la autoridad y la atención de todos los reclamos sociales. Subordinar la autoridad local a las políticas del ejecutivo estatal, aún cuando éstas no correspondan con los intereses ciudadanos.
- Concebir la administración municipal, solamente como una cuestión técnica que exige cuerpos especializados, centralización y jerarquía.
- Reconocerse como líder único y pretender resolver todos los problemas del municipio, sin distinguir el papel protagónico de la sociedad y su composición heterogénea.
- Considerar que lo más importante y casi lo único que hay que hacer, es obra pública; sin importar si la comunidad avanza en organización o conciencia y si se democratiza el gobierno.
- Arribar al poder local sin un programa y una política municipal definida, y hacer uso del poder municipal como si se tratara de un recurso propio que se puede utilizar para engrandecer la imagen de un grupo o un pequeño sector, sin que esto necesariamente favorezca al pueblo y su organización.

- Hacer de las presidencias municipales un espacio de privilegio para unos cuantos elegidos.
- La falta de planeación y el manejo arbitrario de las prioridades.

Hacia una nueva cultura política

La cultura política dominante ha acostumbrado a la población a un sistema que funciona sin la necesidad de que los ciudadanos participen en el diseño de propuestas, toma de decisiones y vigilancia de sus gobernantes, y todo esto porque no hay una cultura de participación comunitaria, de acción popular y de autogestión.

Construir una experiencia municipal democrática significa transitar donde no hay camino, abrir brecha, equivocarnos y corregir, aventurarnos a lo nuevo con la confianza que el pueblo está de nuestro lado, reconocer nuestras limitaciones individuales y enriquecernos con la riqueza del colectivo, asumiendo nuestro pasado y construyendo nuestro futuro.

La mejor publicidad que puede hacerse cualquier partido, es demostrar en los hechos que existe una opción diferente y mejor de gobierno, que es real y tangible, y que los problemas que el pueblo padece, tienen solución.

Por todo esto, requerimos de propuestas municipalistas democráticas desde el momento de elegir a las planillas, durante el proceso electoral y todo el periodo de la administración y gobierno municipal.

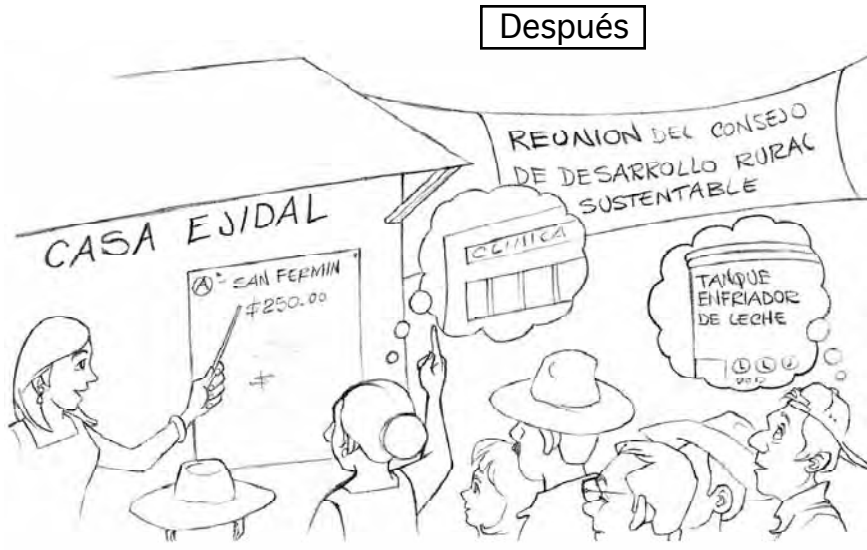
Una política que sea impulsada por las direcciones de los partidos, por los comités de base, por los candidatos y autoridades municipales electas, por los diputados locales y federales, por los órganos de difusión de los partidos y consecuentemente por las comunidades y ciudadanos de los municipios.

La democracia no sólo es motivo de discursos de campaña, debe llegar a ser una forma de vida y una actitud cotidiana para toda la población.

Consideramos que la concepción a defender, es la opción de la democracia avanzada, política y social, entendiendo la democracia como marco de libertad, no para vivir al margen del Estado, sino para transformar la sociedad en un sentido igualitario.

En esta opción, se trata de hacer de las instituciones municipales lo más representativas y descentralizadas posibles, pero al mismo tiempo multiplicando las formas de participación y de control, así como de gestión popular a través de las organizaciones de base de la sociedad. Se trata de articular la democracia representativa con la democracia de base.

Una administración local democrática y descentralizada, articulada con la organización ciudadana y el conjunto de las comunidades, barrios y organismos civiles y gremiales, podrá asegurar la gestión democrática municipal y la transformación democrática de las instituciones y la vida social.



Cómo Funciona el Buen Gobierno Municipal

Introducción

La Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) realiza estudios directos en varias municipalidades con el objeto de identificar los rasgos principales de una buena gestión pública local. Se invierte así, el enfoque centrado en listar defectos de la operación municipal valorando, más bien, los rasgos positivos del funcionamiento de un *buen gobierno local*.

Gestión Participativa: Clave del Buen Gobierno Local

Mediante estas observaciones llegamos a la conclusión de que el *buen gobierno local* se explica básicamente por un buen uso del recurso humano, mediante una gestión de tipo participativo, que libera energías, moviliza recursos y potencia el funcionamiento municipal. Características centrales de la *gestión participativa* son:

- El liderazgo democrático del presidente o alcalde y el consejo municipal.
- Equipos de trabajo y desarrollo de los recursos humanos locales.
- Participación ciudadana y de la sociedad civil.
- Alianzas con instituciones públicas y privadas.

El Liderazgo Democrático

El origen democrático del presidente y del consejo municipal les otorga una fuerte legitimidad que amplía su autonomía política y fortalece su capacidad de acción. Contrasta con las limitaciones de las antiguas autoridades locales designadas por el gobierno central, que debían dar cuenta sólo a éste, como ocurría con la mayoría de los municipios de América Latina a comienzos de la década de los ochenta.

Algunas características específicas de las autoridades locales que ejercen un liderazgo democrático son:

Relaciones armónicas entre autoridades locales:

Es común en las buenas gestiones locales las relaciones de respeto y cooperación existentes entre alcaldes y consejeros pertenecientes a diversos partidos.

Capacidad emprendedora y gerencial:

El buen alcalde posee iniciativa, asume riesgos y es capaz de tomar efectivas decisiones.

Visión global y objetivos de largo plazo:

Las autoridades locales trabajan con un enfoque estratégico, en que las decisiones de corto plazo están subordinadas a la búsqueda de grandes metas de largo aliento.



Disposición para oír, dialogar y negociar:

El presidente democrático escucha con atención, busca aliados y negocia acuerdos de acción con los actores locales e institucionales.

Habilidad para delegar y trabajar en equipo:

Conocedor de sus límites, los líderes democráticos se rodean de las mejores personas —no importando su ideología— para que puedan realizar su trabajo de modo efectivo.

Valores: probidad, vocación de servicio y transparencia:

Las autoridades locales excelentes fundan su acción en valores de servicio público, son honestos y probos. Saben que los recursos públicos pertenecen a todos, por tanto los usan con austeridad y rinden cuentas a la ciudadanía.

Tenacidad, persistencia:

La autoridad efectiva insiste en la búsqueda de sus objetivos y no se atemoriza fácilmente ante dificultades o fracasos parciales.

Resistencia al estrés:

El líder eficaz soporta bien el estrés y se da espacios para recuperar fuerzas y reflexionar.



Las calidades anteriores raramente se encuentran reunidas en una sola persona. De hecho, los líderes suelen ser bastante diversos entre ellos, excepto la posesión de un cierto carisma, capacidad de encanto y motivación. ¿Cómo hace un líder para compensar la carencia de ciertos atributos o capacidades? Simple: se rodea de gente capacitada, delega y trabaja en equipo.

Desarrollo del Recurso Humano y Trabajo en Equipos

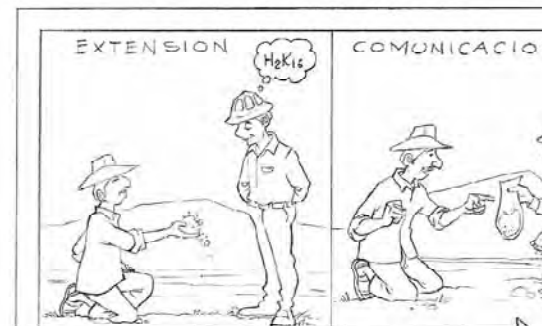
La municipalidad efectiva sabe seleccionar personal — evitando la tentación del clientelismo y el pago de favores electorales— y estimula las relaciones internas de cooperación. Las buenas autoridades locales realizan actividades como las siguientes:

Trabajar con los mejores y conformar equipos:

El trabajo en equipo y el desarrollo del recurso humano son complementos indispensables del liderazgo democrático.

Aplicar una política de recursos humanos:

Más que controlar horarios se incentiva el desarrollo permanente de los recursos humanos mediante la capacitación, la actualización, la reconversión y el aprendizaje permanentes.



Informar, motivar, apoyar:

El *buen gobierno local* opera coordinadamente y se desconcentra. La información circula fluidamente, el personal es motivado en su labor y recibe apoyo activo de jefes y autoridades superiores.

Reconocer, recompensar:

La municipalidad efectiva reconoce la capacidad, esfuerzos y logros del personal y busca recompensar a éste mediante una adecuada política salarial, mejores condiciones de trabajo y el estímulo permanente.

Participación Ciudadana y de la Sociedad Civil

La participación ciudadana y de la sociedad civil es el tercer componente de la fórmula del *buen gobierno local*. Sabedor de que nunca se cuenta con todos los recursos que hace falta y que, además, es indispensable el apoyo permanente de la comunidad para obtener logros estables, el *buen gobierno local* busca:

Organización de los ciudadanos:

Una comunidad que desea participar debe organizarse. Las gestiones locales efectivas apoyan la organización. Algunos países como Chile o Bolivia han establecido normas que facilitan y estimulan la organización social de base.



Apoyo a las instituciones de voluntarios:

La Cruz Roja, bomberos o protección civil son escuelas de solidaridad y efectivos apoyos a la gestión local.

Apoyo de movimientos sociales, ONGs, universidades:

Los movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y académicas pueden aportar conocimientos, ideas y recursos capacitados para mejorar la gestión local.

Planificación y ejecución participativas:

Las municipalidades efectivas cuentan con planes de desarrollo que han sido elaborados en consulta con la comunidad y son ejecutados con activo involucramiento ciudadano.

Ciudadanos informados e involucrados:

El proceso de participación exige de una ciudadanía oportunamente informada y motivada para participar.



Alianzas Público-Privadas

La participación ciudadana es complementada con una política abierta de alianzas con diversas instituciones públicas y privadas. Por ejemplo:

Coordinación con otras entidades públicas:

El *buen gobierno local* se coordina y unifica esfuerzos con otros niveles de gobierno de modo pragmático y más allá de los signos ideológicos.

Gestión de servicios con la empresa privada:

El *buen gobierno local* se asocia con el sector privado para asegurar la provisión de servicios o bienes públicos, realizando un monitoreo y control de las prestaciones entregadas.

Asociaciones público-privadas:

Además de licitaciones, privatizaciones o concesiones, es posible establecer activos acuerdos de cooperación entre los agentes públicos y privados del desarrollo.

Asociativismo municipal:

Los municipios potencian su capacidad para negociar con los gobiernos federal o estatales, apoyándose mutuamente, administrando servicios comunes o ejecutando proyectos estratégicos de gran alcance.

Hermanamientos internacionales:

Gobiernos locales de diversos países o regiones pueden acordar vínculos de cooperación e intercambio para aprender unos de otros y apoyarse técnicamente.

La Cultura Cívica de la Confianza

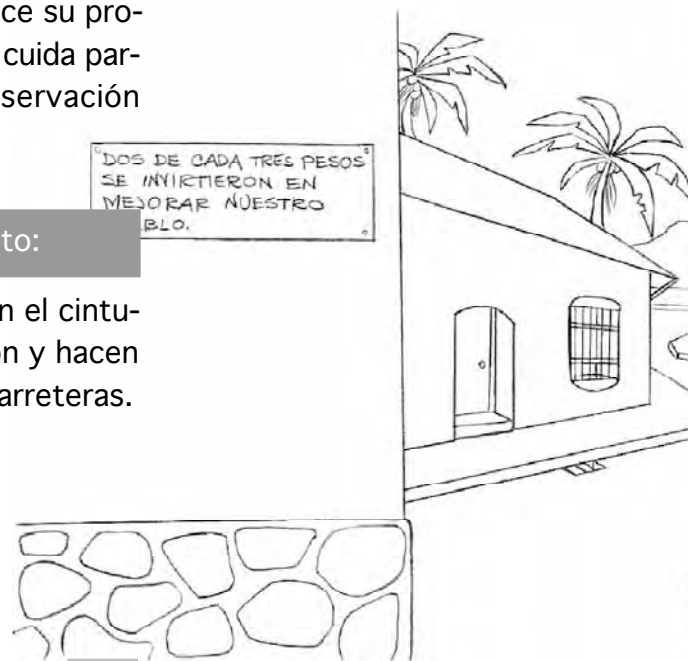
Un resultado final observable del *buen gobierno local* es que logra ampliar y reforzar la conducta cívica del ciudadano, haciéndolo un efectivo aliado y multiplicador de las políticas públicas. Se crea y refuerza así un entorno donde impera una cultura de la confianza. Por ejemplo, se logra o puede lograrse:

Cuidado del aseo público y el medio ambiente:

El ciudadano responsable reduce su producción de basura, ayuda a reciclar, cuida parques y plazas y colabora en la preservación del ambiente.

Respeto por las normas del tránsito:

Las personas conscientes usan el cinturón de seguridad, respetan al peatón y hacen cumplir la señalización de calles y carreteras.



Prevención de enfermedades:

El vecino consciente cuida lo que come, realiza actividad física, controla preventivamente su salud y se asocia para ello. Así se previene y reduce la morbilidad y mortalidad (Movimiento Municipios Saludables).

Pago de impuestos y tasas de servicio:

El ciudadano responsable paga sus impuestos, tasas por servicios y otros tributos oportunamente; ya que entiende que el *buen gobierno local* necesita recursos para prestar un buen servicio.

Exigencia de transparencia y rendición de cuentas:

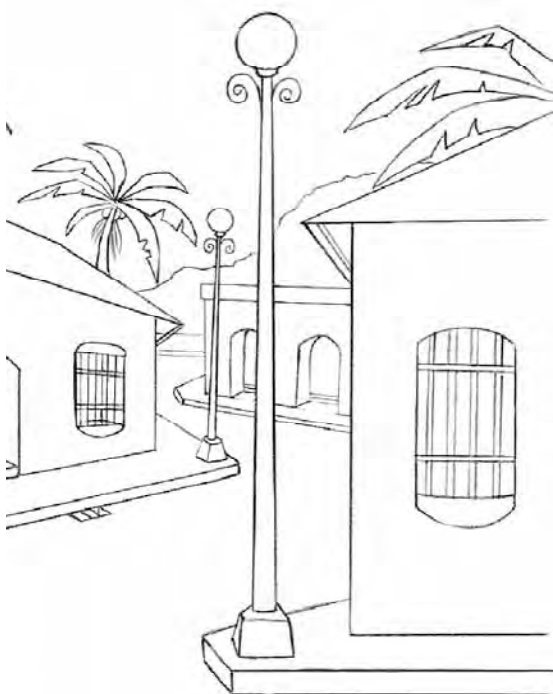
Del mismo modo que paga sus tributos, el buen ciudadano exige conocer el uso de los recursos.

Organización, opinión, propuestas:

El vecino activo se organiza en asociaciones barriales o cívicas, opina y hace proposiciones de acción al gobierno local.

Desarrollo de una cultura cívica de la ciudadanía:

El *buen gobierno local* estimula la educación cívica ciudadana, comenzando en edades



tempranas y predicando con el ejemplo (probidad de las autoridades locales).

El ciudadano actúa como agente de las políticas públicas:

En los buenos municipios los ciudadanos comparten con las autoridades y funcionarios la preocupación e iniciativa por la correcta aplicación de las políticas públicas.

La *cultura de la confianza* es condición base de un desarrollo humano y sustentable. Todo lo anterior reafirma la idea de que la existencia de relaciones de confianza es condición clave para lograr un desarrollo económico y social sostenido. Sin ese ambiente de confianza entre personas e instituciones públicas y privadas es difícil lograr dinamismos económicos estables de ahorro, inversión e iniciativa y productiva. Sin un clima social positivo es también difícil que los ciudadanos asuman conductas cívicas solidarias y preventivas que contribuyan a la sustentabilidad del desarrollo, la seguridad pública, la educación cívica o la salud preventiva.



Decálogo del Buen Alcalde o Presidente

Jordi Borja

1 Nunca debo olvidar que soy un representante del pueblo y como tal, debo representar sus aspiraciones y esperanzas. Debo ser siempre honesto estar dispuesto a trabajar al servicio de todos, particularmente los más necesitados, como son los indígenas, los trabajadores y los sectores populares, ya que son ellos quienes más necesitan una nueva política municipal.

2 Debo actuar con serenidad y eficacia, no ser demagogo, ni hacer promesas que no pueda cumplir. Debo ser accesible y estar abierto a todos los ciudadanos, demostrar como autoridad municipal mi voluntad a trabajar al servicio de todos y con todos.

3 Debo demostrar con hechos y a corto plazo que es posible hacer una gestión eficaz, eficiente y democrática. Proponer de inmediato un plan de trabajo y empezar a realizarlo, estableciendo con claridad los objetivos que se quieren cumplir al año y a los tres años, para que después se evalúe y juzgue, buscando que a los tres meses se pueda notar que algo ha cambiado.



4 Debo trabajar intensamente para sanear las dependencias del gobierno municipal, erradicando la corrupción, la ineficacia, el clientelismo político y los cacicazgos, y al mismo tiempo fortalecer el Cabildo. Debo realizar una administración clara y transparente para todos los ciudadanos, donde se trabaje con eficiencia y se reciba con atención; entonces así se podrá exigir de todos los ciudadanos, la misma claridad, honestidad y educación cívica.

5 Debo hacer del gobierno municipal un instrumento al servicio de la comunidad, y no al servicio de caciques, grupos de presión, grandes empresarios o especuladores de todo tipo. Debo trabajar por reconstruir las comunidades, los barrios, los pueblos y las ciudades, para que en ellas se pueda vivir dignamente en un marco de justicia, legalidad, tolerancia, respeto y equidad.

6 Debo ser consciente de que la política municipal no la hace sólo el Presidente Municipal, ni tampoco es monopolio de los técnicos y especialistas. La política municipal debe hacerla el conjunto de los ciudadanos, de manera directa o a través de diversas formas de organización y asociación comunitaria. Debo trabajar para abrir y descentralizar la administración pública, buscando la participación de los legítimos representantes de las comunidades y de los distintos sectores o intereses ciudadanos, con la conciencia de que nadie es poseedor exclusivo de la verdad, y por lo mismo, saber asumir los conflictos con sectores ciudadanos como signo del fortalecimiento de la sociedad civil.

7 Debo ser consciente de la gravedad de los problemas y de los obstáculos a superar, entendiendo que la tarea del Presidente Municipal, no es sólo administrar los recursos públicos, sino combatir de frente el centralismo, el autoritarismo y el interés particular, cuando éste se quiere imponer sobre el interés público, estimulando la movilización y la organización de los ciudadanos, ya que ésta es la fuerza más importante del Municipio.

8 Debo superar la visión estrecha y localista y trabajar por la democratización del municipio, como un medio para reconstruir el país y organizar un nuevo Estado, basado en las autonomías municipales y en la participación ciudadana; donde el municipio desarrolle una política que se apoye en las aspiraciones y demandas de la población consciente y activa.

9 Debo dar ejemplo haciendo del Ayuntamiento un organismo irreprochablemente democrático, que elimine el personalismo y la concentración de poderes en el Presidente, poniendo al Cabildo en primer plano, abriéndolo a la ciudadanía y hacer del Ayuntamiento una institución pública con capacidad de acción, con autonomía y dirigido por el conjunto de los elegidos.



10 Para tener un Ayuntamiento democrático debo proponer una nueva ciudad y una vida solidaria que termine con las injusticias y las marginaciones. El Cabildo debe representar la vieja aspiración de los mexicanos de construir un municipio libre; por lo cual, debo ser un Presidente democrático y saber gobernar con todos y para todos, permitiendo la expresión de la diversidad de ideas que conviven en los municipios de México, sólo así podré sentir realmente, que estoy sirviendo al pueblo de mi país.



Agenda del Presidente

El tiempo es un recurso escaso, por lo que todo Presidente debe emplearlo de manera útil.

Cada uno de los niveles directivos mencionados en el punto anterior tiene responsabilidades concretas dentro del proceso de planificación y control de la acción municipal. De ahí que el éxito del gobierno dependerá en buena parte de la dedicación que cada Presidente destine al cumplimiento de dichas funciones.

La planificación y control (y por ende, la petición y rendición de cuentas) deben ocupar un lugar preponderante en la agenda de todo Presidente Municipal. De no ser así, su tiempo se diluirá atendiendo situaciones emergentes (a menudo de baja prioridad) o ejecutando actividades menores o rutinarias, altamente consumidoras de tiempo, que podrían ser fácilmente delegadas al personal técnico o subalterno.

En base a las consideraciones anteriores, definiremos la *Agenda Gerencial* como el instrumento a través del cual el Presidente administra el uso de su tiempo de acuerdo con las funciones y responsabilidades que le son asignadas, directa o indirectamente, a través del *plan municipal*.

Si la agenda del Presidente no se concentra en los problemas, acciones y objetivos del plan, es muy difícil, por no decir imposible, que dicho *plan* se cumpla y que los objetivos de la organización se concreten.

Así, el *plan municipal* define las prioridades del gobierno local y éstas deben constituirse en el principal insumo para estructurar la agenda del alcalde. De esta manera, el alcalde

dedicará el tiempo necesario a las funciones de planificación, toma de decisiones y control de los problemas municipales.

De acuerdo con su agenda y con el *plan*, el alcalde asignará y distribuirá responsabilidades a los niveles directivos y directivos medios, y éstos a su vez a los niveles operativos del gobierno municipal; las características que asuma la agenda en los niveles decisionales superiores determinan las características de la *agenda gerencial* en los niveles inferiores.

En síntesis, la *agenda gerencial* crea los espacios de tiempo necesarios para que los procesos de planificación y petición y rendición de cuentas tengan cabida en el gobierno municipal.



Con base en las consideraciones anteriores, pueden definirse los principios básicos que deben regir en la estructuración de la *agenda gerencial* en el gobierno municipal. Estos principios son:

La agenda debe concentrarse en la planificación y control de acciones gubernamentales que conduzcan al enfrentamiento de los problemas municipales prioritarios

Por ende, la primera condición que debe cumplirse para que un Presidente Municipal utilice eficientemente su tiempo, es que exista un plan con acciones, productos y objetivos/metetas concretos, así como responsabilidades de control, coordinación y ejecución también concretas; el plan determina la agenda y ésta a su vez posibilita las labores de planificación y control de la acción gubernamental. Las reuniones de petición y rendición de cuentas deben estar claramente definidas, en términos de contenido y tiempo, en la *agenda gerencial*.

Debe ser flexible

Si la gerencia municipal, y sobre todo el Alcalde, asume decisiones o actividades que por su contenido pueden ser delegadas, su agenda se verá inútilmente congestionada por cuestiones irrelevantes, restándole un tiempo valioso para reflexionar y tomar decisiones que apunten a problemas prioritarios.

En el caso de un Presidente, es sumamente importante contar con una gerencia general y media de buen nivel, capaz de prepararle adecuadamente la información para que él pueda tomar fácilmente las decisiones que le corresponden, así como una asistencia permanente en la estructuración y revisión de su agenda.



Bibliografía

FISHER, R. y W. Ury. (1985). Sí, de acuerdo: cómo negociar sin ceder, Bogotá, Norma.

NASH, Michael. (1998). Cómo Incrementar la Productividad del Recurso Humano, Bogotá, Norma.

RODRÍGUEZ Estrada, Mauro. (1975). Integración de Equipos, México, Diana.

Et-al (1985). Guías Técnicas para la Capacitación del Servidor Público Municipal; INAP—CEDEMUN, México.

Et-al (1999). ABC de Gobierno Municipal; Instituto de Desarrollo Municipal, México.

Rosales Ortega, Mario (1994). Los Secretos del Buen Alcalde, IULA/CELCADEL, Santiago de Chile.

Hemerografía

VAN ORMAN, Jan R.«El Liderazgo y El Desarrollo de Base» en Desarrollo de Base. Revista de la Fundación Interamericana No. 13/2, Washington, 1989.

México D.F.
Diciembre 2004
Tiraje: 5,000 ejemplares



Guía para el Buen Gobierno Municipal

TOMO CUATRO

FORTALECIMIENTO MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

Las Finanzas
Municipales:
Cómo se
Integran y Cómo
Incrementarlas

CUATRO

Serie: Guía para el Buen Gobierno Municipal
Introducción al Gobierno y Administración Municipal
Primera Edición, diciembre 2004, México, D.F.

Impreso en México

Autorizamos la reproducción de materiales
tomados de esta Serie, citando la fuente.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO
RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN. SAGARPA
Municipio Libre No. 377 Col. Sta. Cruz Atoyac,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 91.83.10.00
www.sagarpa.gob.mx

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. SEGOB
INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL
DESARROLLO MUNICIPAL. INAFED
Tejocotes No. 1264 esq. Limas Col. del Valle,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 50.62.20.00
www.inafed.gob.mx

INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE
CAPACIDADES DEL SECTOR RURAL. INCA Rural
San Lorenzo No. 1151 3er. piso Ala «A» esq. Cuauhtémoc
Col. Sta. Cruz Atoyac,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 91.83.01.80
www.inca.gob.mx

Este tomo forma parte de una serie de 10 ejemplares y pertenece al acervo cultural del Municipio para su consulta.

Directorio

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA,
DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN.
SAGARPA

Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Roberto Cedeño Sánchez
*Dir. Gral. de Programas Regionales y
Organización Rural*

José Tulais López
Director de Programas Regionales

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
SEGOB
INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y
EL DESARROLLO MUNICIPAL
INAFED

Felipe de Jesús Cantú Rodríguez
Director General del INAFED

José Octavio Acosta Arévalo
*Director de Capacitación y Profesionalización
del INAFED*

INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO
DE CAPACIDADES DEL SECTOR RURAL
INCA Rural

Leticia Deschamps Solórzano
Directora General del INCA Rural



Índice General de la Serie

Tomo 1

INTRODUCCIÓN AL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

- ¿Qué es el Gobierno Municipal?
- Organización de la Administración Pública.
- Características del Buen Gobierno y la Administración Municipal.
- Cómo Construir Equipos de Trabajo Motivados y Eficientes.

Tomo 2

EL MARCO JURÍDICO Y LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS MUNICIPIOS

- Marco Jurídico del Municipio y Reglamentación.
- Facultad Reglamentaria del Ayuntamiento.

Tomo 3

LOS SECRETOS DEL BUEN ALCALDE O PRESIDENTE

- Liderazgo y Administración Municipal.
- Cómo Construir Gobiernos Democráticos.
- Cómo Funciona el Buen Gobierno Municipal.
- Decálogo del Buen Alcalde o Presidente.
- Agenda del Presidente.

Tomo 4

LAS FINANZAS MUNICIPALES: CÓMO SE INTEGRAN Y CÓMO INCREMENTARLAS

- Finanzas Públicas Municipales.
- Cómo Incrementar los Recursos Financieros Municipales.

Tomo 5

EL PAPEL DEL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO DE SUS COMUNIDADES

- Desarrollo, Descentralización y Democratización Local: El Rol del Municipio en el Desarrollo Local Integral.
- La Función Principal de un Gobierno Local: Dinamizar el Desarrollo de sus Comunidades.

Tomo 6

EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

- La Planeación del Desarrollo.
- El Plan Municipal.
- El Control del Plan Municipal.

Tomo 7

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESARROLLO LOCAL

- La Participación Ciudadana en la Gestión Local.
- La Planificación con Participación de la Comunidad.
- Los Gobiernos Locales y la Gestión Participativa.

Tomo 8

SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES Y LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

- Servicios Públicos Municipales.
- Protección del Patrimonio Cultural de la Nación.



Tomo 9

GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL

- ¿Qué es el Desarrollo Sustentable?
- La Política Ambiental en México y su Vinculación con el Desarrollo Sustentable.
- ¿Qué Debemos Entender por Gestión Ambiental Municipal?
- ¿Cuáles son los Principios Básicos del Desarrollo Sustentable que Deben Incorporarse al Proceso de Gestión Ambiental municipal?
- Elementos que Conforman el Sistema de Gestión Ambiental Municipal.
- Proceso de Instalación del Sistema de Gestión Ambiental Municipal.
- Mecanismos de Organización para Cumplir con los Objetivos de cada Etapa.
- Logros que Espera Obtener el Municipio en cada una de las Etapas.
- La Participación Social en cada una de las Etapas.
- Marco Jurídico de la Gestión Ambiental Municipal.
- Atribuciones que le Otorga el Marco Jurídico al Municipio.
- Instrumentos del Marco Jurídico Municipal, sus Objetivos y Procesos para Incorporar la Gestión Ambiental.
- Elaboración del Reglamento Municipal de Protección Ambiental.
- Normas Oficiales Mexicanas en Materia Ambiental de Aplicación Municipal.

Tomo 10

HABILIDADES DIRECTIVAS DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES

- Liderazgo Democrático.
- Manejo de Conflictos.
- Negociación.
- Trabajo en Equipo.
- Elaboración de Políticas.



Contenido

Capítulo I

Finanzas Públicas Municipales.....1

Capítulo II

Cómo Incrementar los Recursos
Financieros Municipales.....17

Presentación

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, antes CEDEMUN), desde su creación en el año de 1983, ha buscado mejorar la calidad de gestión de los municipios a través de la capacitación, el apoyo técnico, el diseño y la distribución de publicaciones y materiales educativos, así como la difusión de información. El INAFED reconoce que el municipio es el núcleo donde la relación de los vecinos y su gobierno es permanente, por tanto, es donde mejor se expresa la problemática social.

En esta perspectiva, se aprobó en el año 2001 la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, misma que contiene por vez primera, un enfoque territorial como herramienta para mejorar la competitividad rural local y la planeación rural regional con participación comunitaria.

El enfoque territorial destaca la relevancia de que el territorio se constituya en el objeto central de las políticas públicas, de tal forma que correspondan con los elementos distintivos de las diferentes realidades locales y promuevan la cooperación entre agentes públicos y privados, nacionales y locales, como elemento fundamental para la gestión del desarrollo.

Consecuentemente con esta orientación, el Instituto Nacional para el Desarrollo de las Capacidades del Sector Rural (INCA-RURAL) y la SAGARPA a través de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, han desplegado un conjunto de acciones para impulsar el desarrollo rural de los municipios y mejorar la capacidad de gestión de sus administraciones, entre las que destaca, la Estrategia de Fortalecimiento Institucional Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable.

El INAFED se suma a estas iniciativas y presenta la serie de 10 *“Cuadernos para el Buen Gobierno Municipal”* con el propósito de contribuir a una nueva visión del municipio y del desarrollo local, ofreciendo un amplio panorama sobre la organización, funcionamiento, marco jurídico, finanzas, participación ciudadana, servicios públicos y desarrollo municipal.

Con estos materiales queremos sumarnos al esfuerzo de hacer de los gobiernos municipales, verdaderos órdenes de gobierno, que encuentran las soluciones a los problemas existentes.

A partir de estos principios, ponemos a disposición de los municipios, sus autoridades y funcionarios este material, esperando contribuya a un mejor ejercicio de sus responsabilidades públicas.

*Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural.*

Introducción

El tema de las finanzas municipales es quizás uno de los más apasionantes dentro de la vida de los gobiernos locales. Delicado y cautivador, se puede reducir al simple cumplimiento de los requerimientos legales que los órganos fiscalizadores solicitan a los municipios o convertirse en el área sustantiva que vincula al conjunto de áreas que hacen posible el funcionamiento de la Administración Pública Municipal.

Por lo tanto, el conocimiento del proceso de las finanzas municipales es de suma importancia para poder mejorar su funcionamiento. La ley de ingresos con los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, así como las participaciones y las aportaciones, serán la fuente que nutra las arcas municipales. El presupuesto de egresos orientará el gasto para el cumplimiento de los objetivos de la administración municipal.

El conocer este proceso es fundamental para el buen funcionamiento de las haciendas municipales. Sin embargo, algunas preguntas a resolver serían ¿Cómo mejorarlas?, ¿Cómo hacerlas más eficientes? Son éstas uno de los retos que tienen los ayuntamientos en la actualidad.

Con la guía que tiene en sus manos, esperamos poder ayudar a Presidentes Municipales, Síndicos, Regidores, funcionarios públicos y ciudadanos a conocer los puntos críticos en el proceso de la elaboración y operación de las finanzas municipales, ya que hoy más que nunca, tienen una participación más activa en sus municipios.

Este material pretende contribuir a fortalecer la Hacienda Municipal y promover la rendición de cuentas con total transparencia posible y mayor participación ciudadana.

capítulo uno

Finanzas Públicas Municipales

capítulo dos

Cómo Incrementar los Recursos Financieros Municipales

Finanzas Públicas Municipales

La Hacienda Pública municipal hace referencia al conjunto de recursos financieros y patrimoniales de que dispone el gobierno municipal para la realización de sus fines.

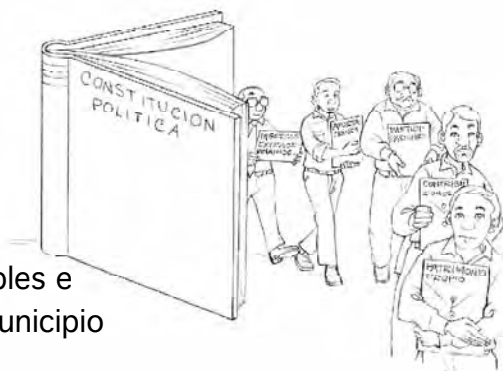
El objeto de las finanzas públicas municipales es lograr una adecuada, eficiente y segura operación económica.

Marco normativo

El sistema hacendario de los municipios está constituido por un conjunto de normas, tanto legales como administrativas, que reglamentan la recaudación de los recursos públicos municipales, así como las normas que rigen el destino de estos recursos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Art. 115, frac, IV, determina que los municipios son los responsables de administrar libremente su hacienda, la cual se integra por:

- Patrimonio propio. Bienes muebles e inmuebles que pertenecen al Municipio
- Contribuciones e ingresos
- Participaciones federales
- Aportaciones (Ramo 33)
- Ingresos extraordinarios



Ley de Coordinación Fiscal

- Establece los mecanismos de coordinación fiscal entre los tres niveles de gobierno
- Hace referencia al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través del cual la Federación otorga recursos a Estados y Municipios.
- Fija las bases reales de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.

Presupuesto de Egresos de la Federación

Regula anualmente las asignaciones presupuestales, la ejecución y el control presupuestario del gasto público, la disciplina, la información y verificación del ejercicio presupuestal federal.

Las Constituciones Políticas Estatales

Contienen las disposiciones que deben observar los congresos locales y los ayuntamientos. Se refiere a:

- La conformación de la Hacienda Municipal.
- La facultad del Congreso Local de revisar y aprobar la Ley de Ingresos y la Cuenta Pública de los municipios de su entidad.
- La responsabilidad de los ayuntamientos de elaborar, aprobar, ejecutar, controlar y evaluar sus presupuestos de egresos anuales, con base en los planes y programas de desarrollo.

Ley Orgánica Municipal

Define la conformación de la hacienda de los municipios en cada entidad federativa y determina quiénes son las autoridades municipales responsables de su manejo, así como de sus atribuciones.

Ley de Hacienda Municipal

Es expedida por el Congreso Local en la cual se incorporan las bases legales en:

- Identificación de las fuentes y conceptos de ingresos propios de cada municipio.
- Establecimiento de las facultades y obligaciones de las autoridades fiscales y de los órganos administrativos municipales, responsables de su manejo.

Ley Estatal de Deuda Pública

Determina las bases mediante las cuales los gobiernos municipales podrán contratar empréstitos, previa autorización del Congreso Local y procurando el destino de los créditos hacia el desarrollo de sus comunidades.



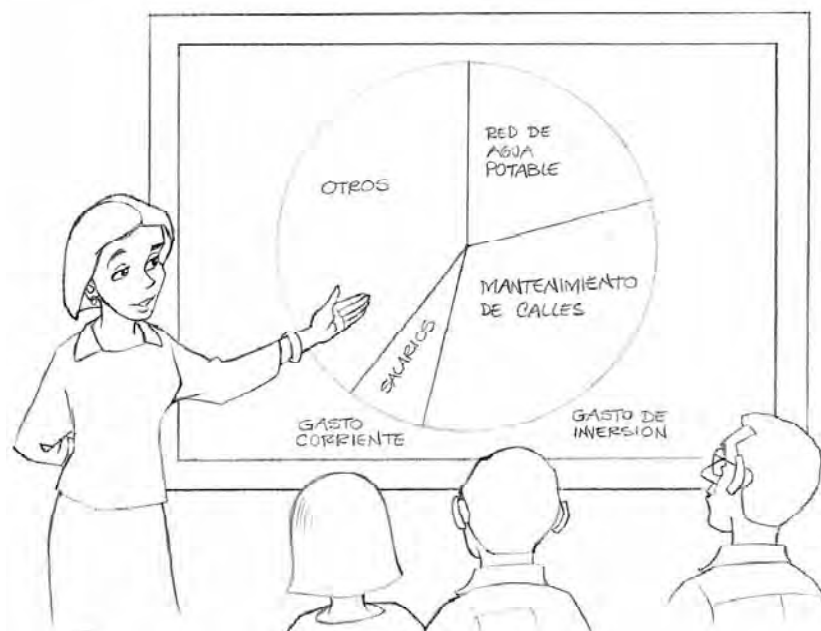
Ley de Ingresos Municipales

Cada año, los ayuntamientos deben elaborar su proyecto de Ley de Ingresos y enviarlo al Congreso Local para su revisión y aprobación, cumpliendo con los plazos fijados por la constitución local.

Determinan los montos específicos de acuerdo al supuesto de la Ley en que se encuentre el contribuyente y la base gravable establecidas en la Ley de Hacienda Municipal. Es decir, establece las cuotas, tasas y tarifas que rigen para cada concepto de ingresos.

Presupuesto de Egresos Municipales

Lo elabora y aprueba el mismo Ayuntamiento. Permite calcular, programar, controlar y evaluar el gasto público del municipio, en función del programa de gobierno establecido.



Estructura de la hacienda municipal

La Hacienda Municipal está conformada por:

Ingresos Municipales

Recursos financieros que percibe el municipio, a través de su tesorería, por el cobro de conceptos estipulados en la Ley de Ingresos o por medio de convenios o decretos establecidos. Por su origen, los ingresos pueden ser:

a) **Ingresos ordinarios.** Se perciben en forma constante y regular durante el año.

b) **Ingresos extraordinarios.** Se perciben para satisfacer necesidades imprevistas, emergencias, epidemias, etc.

Gasto Público

Son las erogaciones efectuadas por el gobierno municipal para el cumplimiento de sus objetivos establecidos, Por su orientación el gasto puede ser:

a) **Corriente,** son las erogaciones destinadas para cubrir el costo directo de la administración, servicios personales, compra de recursos materiales y servicios, entre otros.

b) **De inversión;** recursos destinados para la construcción de obras públicas así como de bienes adquiridos para su conservación, y los utilizados en inversiones financieras. Su propósito es impulsar y sostener el desarrollo económico y social.

c) De deuda; Son los recursos destinados al cumplimiento de los compromisos financieros contradicados por el Ayuntamiento, mediante empréstitos.

Fuentes de ingreso

Los ingresos municipales se pueden agrupar de la siguiente manera:

a) Ingresos Ordinarios, los cuales se dividen en:

- Impuestos,
- Derechos,
- Productos,
- Aprovechamientos y,
- Participaciones.

b) Los ingresos extraordinarios, son los ingresos que el municipio puede obtener de personas físicas o morales, o de otros niveles gubernamentales. Existen aportaciones para obra pública y requieren de un convenio entre los beneficiados y la autoridad, para lo cual llegan a firmarse documentos.



Se puede decir, de manera breve que son los ingresos que percibe el municipio frente a necesidades imprevistas: préstamos, subsidios, entre otras.

Clasificación de los Ingresos Municipales de acuerdo al origen de los recursos	
Ingresos propios	
Tributarios Impuestos Derechos Contribuciones especiales	No tributarios Productos Aprovechamientos
Ingresos provenientes de otros órdenes de gobierno	
De la Federación Participaciones federales Aportaciones (Ramo 33)	Del Gobierno del Estado Participaciones federales Transferencias

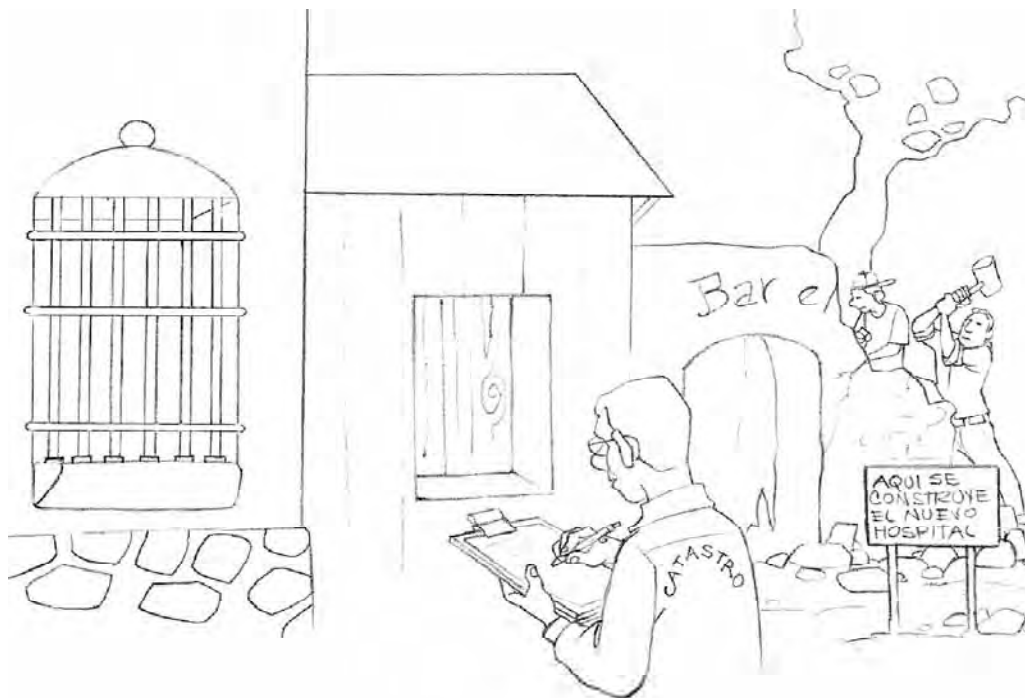
Características de los impuestos:

- Todo impuesto debe ser establecido por una ley.
- La cuota del impuesto debe ser proporcional y equitativa.
- El producto del impuesto debe destinarse a cubrir gastos públicos.
- Se fundamenta en la obligación constitucional de los habitantes de la República de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de la Federación, del Gobierno del Estado y del Municipio en que habitan.

El impuesto a la propiedad inmobiliaria, conocido como impuesto predial, es el gravamen más representativo de carácter local.

¿Qué gravan los impuestos municipales?

- La propiedad inmobiliaria.
- Los fraccionamientos y divisiones de la propiedad.
- La consolidación, traslación y mejora de la propiedad inmobiliaria.
- El cambio en el uso y valor de los inmuebles.
- Tasa adicional sobre los impuestos a la propiedad inmobiliaria.
- Diversiones y espectáculos.



- Remates no judiciales, loterías, rifas y sorteos.
- Anuncios, propaganda y publicidad comercial.
- Vehículos que no consumen gasolina.
- Posesión y explotación de carros fúnebres.
- Juegos permitidos.

Los rubros más frecuentes de derechos son los siguientes:

- Por expedición de licencias de funcionamiento para giros mercantiles e industriales.
- Por certificación, legalización, constancias y expedición de copias de documentos.
- Por licencias, registros y refrendos diversos.
- Por derechos de uso de suelo.
- Por licencias y concesiones diversas en panteones.
- Por rastros y servicios conexos diversos.
- Por construcción y urbanización.
- Por servicios públicos de agua potable, alcantarillado, limpia, drenaje, alumbrado público y seguridad pública.
- Por ocupación de piso en mercados, calles y sitios públicos.
- Por cooperación para obra pública.
- Por actas de registro civil.

Otros rubros de derechos menos frecuentes:

- Estacionamientos.
- Por arrastre de vehículos.
- Por registro de placas e inspección de vehículos.
- Por almacenaje de vehículos.
- Por expedición y reposición de placas diversas.
- Por servicios de postes.



La principal diferencia entre los impuestos y los derechos radica en que éstos últimos son la contraprestación establecida por el poder público conforme a la Ley, en pago de un servicio.

Generalmente, los municipios obtienen productos derivados de actividades lucrativas realizadas por los ayuntamientos, no como personas de derechos público, sino como cualquier particular.

Los productos tienen características fundamentales:

- Están considerados en la Ley de Ingresos del Municipio.
- Deben destinarse a cubrir los gastos públicos del Municipio.

Los productos más frecuentes son los derivados de:

- La enajenación, renta o explotación de bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio.
- El aprovechamiento de bienes mostrencos (son muebles e inmuebles abandonados cuyos dueños se ignoran, son susceptibles de remates o venta, de acuerdo con las disposiciones relativas).
- La inversión de capitales.
- El arrendamiento de espacios en los mercados y la autorización para ocupar sitios en la vía pública.
- Los cementerios.
- El rastro municipal.
- La realización de actividades recreacionales, como bailes y kermeses.
- La venta de basura.
- El aprovechamiento de bosques municipales.

Los aprovechamientos, son los ingresos que percibe el Estado, distintos a las contribuciones, y que no son impuestos, derechos o productos:

Los aprovechamientos más frecuentes son:

- Recargos.- Sanciones que impone la autoridad municipal a un causante por falta de pago oportuno de sus impuestos, derechos o aprovechamientos. Los recargos equivalen a los intereses moratorios por falta de pago oportuno.
- Multas.- Sanciones que impone la autoridad por falta o violaciones a las leyes fiscales, reglamentos y demás disposiciones legales municipales.
- Rezagos.- Sanciones que impone la autoridad municipal cuando el causante paga sus impuestos, derechos o aprovechamientos fuera del plazo que le fija la autoridad para cumplir con esas obligaciones fiscales.
- Gastos de cobranzas.- Cantidad que debe cubrir el contribuyente por concepto de gastos realizados por la autoridad fiscal al cobrarse las contribuciones respectivas.
- Donaciones, cesiones, herencias, legados.- Las herencias y donaciones al Municipio se deben ajustar a lo establecido en las leyes de ingresos de los municipios y en la legislación civil de los estados.

Etapas del proceso de administración financiera municipal

Programación	<ul style="list-style-type: none">• Estimación de la recaudación por fuente de ingreso.
Presupuestación	<ul style="list-style-type: none">• Elaboración del Presupuesto de Ingresos• Elaboración del Presupuesto de Egresos.• Análisis ingreso-deuda-gasto• Propuesta de iniciativa de Ley de Ingresos.• Aprobación por la Legislatura de la Ley de Ingresos y decreto del Gobierno del Estado.
Operación	<ul style="list-style-type: none">• Recaudación.• Pagos.• Fiscalización.• Cobranza.
Control	<ul style="list-style-type: none">• Control presupuestal.• Control interno.• Control administrativo.

Existen, diversos instrumentos institucionales, a través de los cuales el Gobierno Federal y el Estatal otorgan recursos para apoyar la realización de obras o acciones que son de su competencia. De esta manera los ayuntamientos pueden complementar sus programas o proyectos adicionales.

Por lo que existen programas como:

- **Convenios de Desarrollo Social (CDS):** constituye un acuerdo de colaboración entre el Gobierno Federal y los estados; a través de este convenio, se transfieren recursos para cumplir los compromisos derivados de los planes y programas de desarrollo, donde se conjunta la acción de los tres niveles de gobierno.



- Convenio Único de Desarrollo Municipal (CUDM): es el instrumento que tiene por finalidad establecer las bases y mecanismos de coordinación para la realización de acciones y programas entre el Gobierno del Estado y el Municipio, con el propósito de atender las prioridades municipales, y contribuir al desarrollo de los municipios. El convenio contiene acuerdos sobre la programación y el financiamiento de obras y servicios.

- Los programas normales de inversión de las distintas dependencias del Gobierno Federal. Como son los programas de:
 - Oportunidades.
 - Alianza para el Campo.



Acciones para incrementar los Ingresos Municipales

- Actualizar las leyes tributarias y sus tarifas.
- Modernizar el Catastro y el Registro Civil.
- Aplicar medidas de reciclaje y ahorro de energéticos.
- Promover las aportaciones de la comunidad en la realización de obras y en la prestación de servicios públicos.
- Concesionar la prestación de servicios a particulares.
- Asociarse con otros municipios para establecer financiamiento externo de fundaciones, gobiernos o asociaciones internacionales.



Cómo Incrementar los Recursos Financieros Municipales

Cinco recomendaciones

Cfr. Declaración Mundial sobre la Autonomía Local. 27o. Congreso Mundial de UJLA

1. Las autoridades locales deben percibir recursos financieros adecuados y propios, distintos de aquellos correspondientes a otros niveles de gobierno, y disponer libremente de tales rentas dentro del marco de su competencia.

2. La asignación de recursos a las autoridades locales será realizada en proporción a las tareas que asuman. Estos recursos deben ser de naturaleza regular y constante de modo que permitan servicios públicos permanentes y una adecuada programación financiera. Cualquier transferencia de nuevas responsabilidades debe ser acompañada por la asignación de los recursos financieros de las autoridades locales.

3. Una proporción razonable de los recursos financieros de las autoridades locales debe provenir de impuestos locales, tasas o gravámenes, cuyos montos serán fijados libremente por la propia autoridad local.

4. Los impuestos que las autoridades locales están autorizadas a recaudar, o aquéllos de los cuales reciban una parte garantizada, deben ser de una naturaleza suficientemente general, constante y flexible que les permita cumplir con sus responsabilidades.

5. La autonomía de las autoridades locales económicamente débiles, requiere de un sistema de financiamiento compensatorio.

Declaración Mundial sobre la Autonomía Local¹

1. Más que en las atribuciones que confiere la ley, la base de la autonomía local está en la disponibilidad y buen uso de adecuados y estables recursos financieros

La base de la autonomía local está no sólo en disponer de atribuciones sino en contar con los recursos financieros adecuados para hacerlas efectivas. Si se revisan las legislaciones federales y estatales de México, podemos observar que el Municipio tiene bastantes atribuciones, muchas de ellas no ejercidas plenamente.

En México existen diversas modalidades de financiamiento municipal. Si bien el impuesto predial, es la base de los ingresos propios del municipio, existe todo un sistema de participaciones y aportaciones producto del sistema federal mexicano.

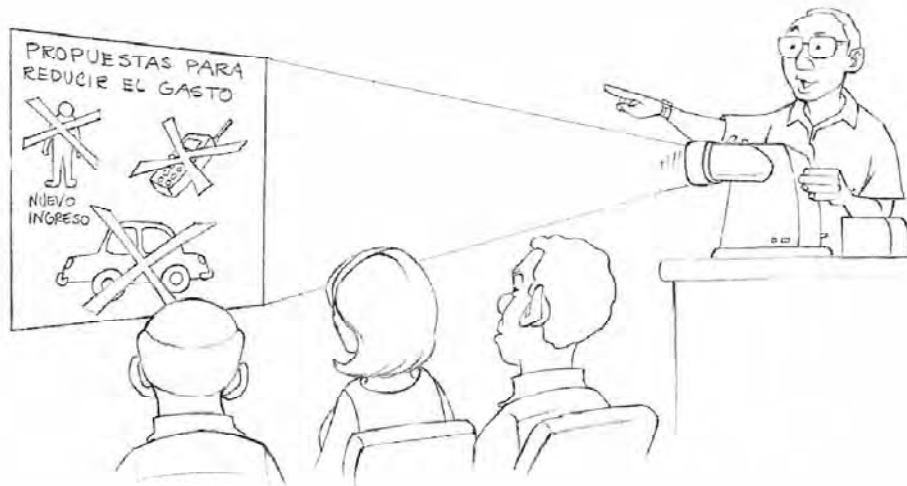
En la actualidad, las principales fuentes de recursos con que cuentan los municipios de México son las Participaciones Federales (ramo 28), las Aportaciones Federales (ramo 33), las Participaciones Estatales, los Ingresos Propios (principalmente la recaudación del impuesto predial y del agua), otros programas federales, la deuda y otras fuentes como pueden ser las provenientes de organismos de cooperación internacio-

.....

1 Cfr. 27° Congreso Mundial de IULA.

nal, los provenientes de hermanamientos con otras ciudades extranjeras, o los recursos que llegan a través de paisanos que radican en el extranjero.

También hay una tendencia a fomentar la elaboración de proyectos por parte de los municipios, como manera de impulsarlos a buscar recursos haciéndolos competir entre sí en base a ciertas normas de calidad. Existen en diversas secretarías federales de México (SEDESOL y SAGARPA) fondos para el desarrollo y el fortalecimiento municipal, donde el Municipio puede acceder a recursos adicionales participando con proyectos y propuestas de desarrollo.



2. La razón básica de la escasez de recursos de los municipios se encuentra en un estilo de desarrollo concentrador, clientelista, paternal, que no incentiva la movilización de recursos locales

Variadas son las causas de la escasez de recursos del Municipio, pero la principal parece ser un estilo de funcionamiento público que no incentiva, ni promueve el involucramiento de los agentes sociales y la comunidad, fundado en una concepción paternalista y vertical del desarrollo. Más en detalle, las causas son:

- a) La centralización de las actividades por el Gobierno Federal. En México los municipios reciben aproximadamente el 6% de los fondos públicos nacionales contra más de un tercio en el caso de los municipios europeos.
- b) Los municipios tienden a demandar apoyo a los gobiernos centrales, creándose una actitud de *dependencia y bajo esfuerzo propio*. Los diversos agentes sociales demandan recursos públicos sin una conciencia de la obligación recíproca de realizar sus propios aportes. Del mismo modo, los esfuerzos de los gobiernos locales se vuelcan en obtener mayores ingresos individuales por transferencia de la Federación y no en movilizar los recursos locales.
- c) Como resultado de la debilidad organizativa municipal, encontramos: *ineficientes sistemas locales de recaudo*, exención de impuestos a ciertos ciudadanos o empresas “amigas”. También falta de actualización del valor de los tributos frente a la inflación.

- d) La falta de decisión de las autoridades locales para incrementar el monto de los ingresos tributarios propios, modernizar e independizar de la política la gestión financiera.
- e) También, falta de conciencia de la ciudadanía acerca del cumplimiento de sus compromisos tributarios, así como para asumir otros deberes cívicos como aseo de veredas, observar las normas urbanas y de tránsito.
- f) Por último, la baja valoración con respecto a la participación de la ciudadanía y su importancia sobre el cuidado de los bienes públicos y financieros. La contabilidad pública, en general, no reconoce los aportes de la comunidad a las obras y servicios locales.



3. La forma de romper el círculo vicioso de la falta de recursos municipales es la movilización de recursos locales. Esta movilización tiene la capacidad de atraer recursos foráneos adicionales

La práctica de una política de diversificación y mejor aprovechamiento de los recursos para el desarrollo local, permite romper el círculo vicioso de la escasez de recursos de los municipios. Mayores recursos deben ser resultado del involucramiento de los diversos agentes locales y no sólo del gobierno.

El Municipio no es el ente local público que financia todo, es, más bien, la entidad que liderea, estimula, impulsa y facilita la movilización de recursos locales de diverso origen y que busca, como complemento, otros recursos públicos o privados.

La lógica de los programas de inversión obedece a esta intencionalidad. Los recursos se colocan allí donde hay mejores proyectos es decir, capacidad técnica de diseño y ejecución y mayores recursos de origen local aportados por agentes diversos. Mientras más recursos aporta la comunidad local, mayor es la probabilidad de éxito de la inversión y mejor será su mantenimiento posterior, ya que, lo que cuesta se cuida y de esta forma se mejorarán las posibilidades de recuperar los créditos aportados.



4. El involucramiento de la comunidad debe ir aparejando con el orden y la eficiencia en casa. Sólo un municipio austero que usa bien sus propios fondos puede convencer a la comunidad que aporte lo suyo

Para conseguir el involucramiento de la comunidad y el sector privado, hay que demostrar que “la casa está en orden”. A menudo, los municipios se quejan de pobreza y no explotan al máximo sus propias posibilidades. Hay muchas maneras de ordenar la casa: cobrar los impuestos dando facilidades al usuario, reducir la lista de morosos, actualizar el valor del catastro inmobiliario, crear sistemas ingeniosos de cobranza, manejar un buen presupuesto, involucrar a sus funcionarios en la responsabilidad por el uso de los recursos. Éstas son algunas medidas que hay que tomar, antes de salir a buscar recursos al exterior.

Poner “la casa en orden” implica básicamente tres condiciones:

- un catastro actualizado;
- una buena atención al contribuyente;
- un presupuesto bien elaborado y debidamente utilizado.



- a) En México se facultó a los municipios a cobrar el Impuesto Predial en el año de 1983, el cual, además de ser la principal fuente de ingresos propios permite al Municipio contar con: un inventario de la propiedad inmobiliaria y un instrumento del desarrollo y regulación territorial, base de la recaudación local. Un municipio que quiera tener buenos ingresos tiene, en primer término, que actualizar el catastro. Esto se puede hacer ya sea mediante mecanismos que pueden ser simples visitas domiciliars, hasta con una base en aerofotogrametría. Lo importante es hacerlo.
- b) En muchas partes, el ciudadano que quiere cumplir con sus deberes cívicos y pagar sus impuestos es maltratado en el intento. Largas colas, falta de información y mala atención por parte de los funcionarios de la Tesorería, son algunas de las razones que desaniman a los contribuyentes. La buena atención al público, particularmente para quien desea estar al día en sus tributos es clave, ésto no sólo para incrementar los recursos sino para tener satisfecho al ciudadano.



- C) El presupuesto es un instrumento de planeación. Casi siempre es anual, y se elabora muchas veces simplemente actualizando el presupuesto anterior. Un buen presupuesto debiera vincularse con una política de desarrollo de más largo aliento, con base en los objetivos estratégicos del desarrollo de la localidad y debiera vincular las fuentes y los usos de los recursos. También es muy importante que incorpore una adecuada valorización del aporte de la comunidad y el sector privado.

Por último, hay que gastarlo todo. Un buen indicador de la efectividad en el manejo de los recursos financieros es no dejar saldos inutilizados de un ejercicio a otro. Si así ocurre, quiere decir que algo anda mal. Un buen administrador hace uso de la totalidad de los recursos de que dispone, de lo contrario corre el riesgo de perderlos en el ejercicio siguiente o peor aún, que bajen las asignaciones financieras por suponer que están sobrestimadas.



5. Una buena administración municipal tiene que movilizar recursos de otros agentes locales y nacionales. Para hacerlo tienen que desarrollar buenas capacidades negociadoras

Dada la escasa cantidad de recursos disponibles para atender a las múltiples necesidades sociales, es necesario impulsar la cooperación entre los diversos agentes sociales e institucionales. Es decir, sumar energías. De allí la necesidad de manejar técnicas de negociación, entendidas como medio para ponerse de acuerdo, maximizar recursos y producir efectos sinérgicos.

Tal vez en el pasado ello no era fácil, porque vivíamos la ilusión de que el gobierno contaba con los recursos necesarios para satisfacer las necesidades de la población. En el presente, hemos aprendido que es irreal pensar que el sector público dispone de recursos suficientes para atender todos los problemas acuciantes del desarrollo.

Por otra parte, la complejidad creciente de la sociedad moderna obliga a la movilización de recursos, inventiva y energías de los diversos agentes sociales e institucionales.



Las actuales autoridades locales tienen que desarrollar adecuadas capacidades de relaciones públicas, concertación, negociación y otras técnicas que les permitan obtener y movilizar recursos de agentes locales y nacionales. El presupuesto municipal constituye el «fondo semilla» para obtener otros recursos. Sólo así se puede romper el cerco de la escasez de medios, frente a la cantidad ilimitada de demandas.

Técnicas de Negociación para que Todos Ganen

- 1.- **Separe a las personas del problema:** Ataque al problema no a las personas. Lo óptimo es crear una especie de equipo negociador conjunto con buenas relaciones, empeñado en resolver el problema que les afecta a todos.
- 2.- **Concéntrese en conciliar los intereses, no en defender posiciones:** Estas últimas bajo la forma de posturas irrenunciables son el obstáculo para llegar a acuerdos razonables en que los diversos intereses sean respetados.
- 3.- **Invente opciones de mutuo beneficio:** Busque creativamente fórmulas nuevas, no previstas con anterioridad, que ambas partes ganen en más de lo que estaba en juego inicialmente. Vea las oportunidades, no sólo el problema.
- 4.- **Insista en que los criterios sean objetivos:** Ello permite desmenuzar el problema en sus detalles y cuantificarlos en sus aspectos mesurables. También haga operativos los acuerdos generales, que después pueden ser fuente de conflicto por razones de interpretación inadecuada.

5.- Si ellos son más poderosos, encuentre la alternativa mejor al acuerdo negociado: Una exploración acerca de lo que usted podría hacer si no se logra un acuerdo, puede fortalecer mucho su posición.

6.- Si ellos no entrenan en el juego, utilice el *jiu-jitsu* de la negociación: Cuando afirmen su posición, no los ataque; cuando ataquen su posición, no los defiendan; cuando lo ataquen a usted, no conteste. Desvíe su ataque y diríjalo siempre contra el problema. Si insisten en plantear posiciones, recurra a un tercero imparcial (mediación).

7.- Si ellos juegan sucio, negocie primero las reglas correctas del juego: Es decir, «marque la cancha», fije las normas del proceso negociador.

8.- Por último, no se pregunte quién va ganando, es una evaluación inapropiada: Es como preguntar quién va ganando en un matrimonio; la buena negociación permite que ambas partes ganen.

Cfr. FISHER, R. y W. Ury. Sí, de acuerdo: cómo negociar sin ceder. o (Probablemente el texto más leído sobre negociación).



La rendición de cuentas en el gobierno municipal

El control del Plan Municipal, tal como fue expuesto en puntos anteriores, sólo es posible y eficaz si es demandado o requerido por las instancias superiores del gobierno local, encabezadas por los propios alcaldes.

Si un alcalde no exige a sus directores, información permanente y realista, sobre el cumplimiento de los objetivos, los niveles de ejecución de programas, proyectos prioritarios (acciones) y la eficiencia en el uso de los recursos presupuestarios, éstos no se sentirán obligados a generar dicha información por lo que tampoco la exigirán a los niveles directivos medios e instancias operativas del municipio.

Cuando esta exigencia está ausente en el interior del gobierno, las reuniones directivas entre un Alcalde y sus directores (que deberían ser fundamentales para orientar y/o corregir la acción de gobierno), se transforman en intercambios de anécdotas y descripciones pobremente documentadas de lo que sucede en el Municipio, o lo que es más común, en una presentación más o menos formal de aspectos meramente administrativos no vinculados explícitamente con los problemas municipales prioritarios (resultados).

De ahí que el control gerencial debe formalizarse a través de la petición y rendición de cuentas. La petición y rendición de cuentas constituye el proceso formal y periódico de pedir y

dar información acerca de las acciones y resultados del Plan Municipal que posibilita concretar en la práctica el proceso de control gerencial.

Sin la petición y rendición de cuentas permanente, alimentada por información sobre la eficacia y la eficiencia de las acciones planificadas, no es posible el control, es decir, la continua orientación y/o corrección de la acción gubernamental local.

Además, a través de ella es posible verificar el cumplimiento de las responsabilidades y compromisos establecidos en el Plan, así como reorientarlos o redefinirlos en función de sus resultados.

En el ámbito municipal, la finalidad última de la petición y rendición de cuentas es hacer efectiva la responsabilidad de los gobernantes (alcalde y demás ejecutivos municipales) ante los mandantes (población o comunidad del Municipio).



Requisitos que deben cumplirse en el proceso de petición y rendición de cuentas

Para que la petición y rendición de cuentas sea eficaz (y por ende sea posible el control gerencial), debe cumplir con los siguientes requisitos:

Debe constituir una práctica institucionalizada

El proceso de petición y rendición de cuentas debe formar parte de las normas y procedimientos de la organización. De esta manera se garantiza que todo funcionario municipal está obligado a rendir cuentas sobre sus responsabilidades y a pedir cuentas sobre las responsabilidades de sus subordinados.

Debe estar presente en todos los niveles de la organización municipal

Todo funcionario que pide cuentas está también sujeto a rendirlas, por lo que nadie dentro de la organización está libre de responsabilidades. Así como los niveles operativos de una alcaldía están obligados a rendir cuentas por la ejecución de las acciones a su cargo ante las instancias respectivas, éstas deben rendir cuentas al Alcalde sobre los resultados de tales acciones y acerca de los problemas municipales; a su vez, el Presidente deberá rendir cuentas ante el Cabildo y la población en ge-

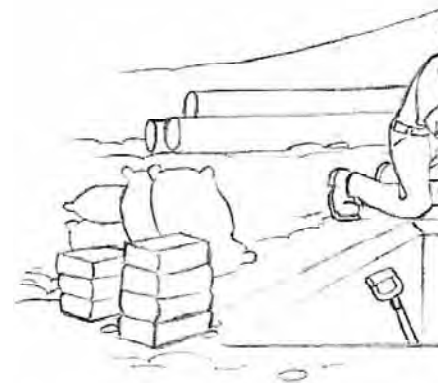
neral, con respecto a los resultados de su acción de gobierno y el manejo de los dineros públicos.

La evaluación de sus resultados (de las cuentas) debe dar lugar a premios o sanciones

Aun cuando la finalidad última y más importante de la petición y rendición de cuentas es controlar la acción gubernamental, también posibilita la evaluación del personal (técnico y gerencial) sobre la base de criterios objetivos (eficacia y eficiencia en el desempeño de sus funciones).

Debe estar sustentada fundamentalmente en la información generada por las evacuaciones de eficacia, ejecución presupuestaria y eficiencia de las acciones correspondientes al plan municipal

En este sentido, el mismo Plan Municipal (a través de estimación de recursos, productos y definición de objetivos), establece los criterios para evaluar las cuentas. Por otro lado, las decisiones tomadas en cada rendición de cuentas son incorporadas directamente o indirectamente en el Plan Municipal garantizándose así, la puesta en práctica del control.



Debe ser pública

El gobierno municipal a través del Presidente Municipal, está obligado a rendir cuentas ante la comunidad sobre los compromisos asumidos a través del Plan, brindándole la oportunidad de evaluar su gestión. El control de la acción gubernamental por parte de la comunidad debe ser un elemento clave de la participación ciudadana en el desarrollo local.



La petición y rendición de cuentas en la práctica

La petición y rendición de cuentas es realmente un sistema de comunicación que permite el intercambio de información clave para la toma de decisiones. Este intercambio de información debe establecerse entre:

- El Presidente Municipal, el Cabildo y la sociedad civil organizada.
- Los presidentes y sus directores generales.
- Los directores generales y los directores de línea o departamento.
- Los directores de departamento y los jefes de sección u oficina.
- Los jefes de oficina y sus subalternos.

Así, puede efectuarse a través de todos los niveles jerárquicos, el proceso de petición y rendición de cuentas. Dentro de un esquema participativo de planificación, es recomendable instrumentar el proceso en reuniones periódicas (entre el que pide y el que rinde cuentas), respaldadas por informes de realización. En este sentido, la instancia que rinde cuentas elabora un informe breve sobre la situación de las actividades, acciones, programas o proyectos bajo su responsabilidad, el cual

debe fundamentarse en los indicadores (cuantitativos y/o cualitativos) establecidos previamente en el plan o en el programa de trabajo específico que le había sido asignado. Dicho informe puede ser entregado antes de la reunión (de preferencia) o al inicio de la misma.

Las reuniones ofrecen un espacio dinámico para intercambiar puntos de vista, aclarar dudas sobre la información presentada, profundizar la evaluación de los aspectos específicos tratados en la cuenta y buscar de manera conjunta (jefes/subordinados) los correlativos necesarios para subsanar las anomalías detectadas; se reitera una vez más que las decisiones tomadas en las reuniones van acompañadas por la asignación de responsabilidades y tiempos de ejecución, cuyo cumplimiento será evaluado en la próxima reunión y rendición de cuentas.

La información sobre la cual se basa la petición y rendición de cuentas dependerá de las funciones y responsabilidades de quienes rinden y piden cuentas, es decir, de su posición jerárquica dentro de la estructura organizativa del gobierno municipal.

En términos generales, pueden distinguirse tres niveles directivos básicos dentro de la administración municipal: un primer nivel que podría denominarse directivo, con funciones fundamentalmente estratégicas, del cual forman parte el Alcalde, los directores generales (o sectoriales) y los directores (o presidente/administradores generales) de empresas o de instituciones descentralizadas del gobierno municipal; un segundo nivel, que asume funciones más ejecutivas y de coordi-

nación, comúnmente denominados mandos medios, del cual forman parte los directores de línea o jefes de departamento; y un nivel operativo del cual forman parte los jefes de sección u oficina.

En los niveles directivos es donde teóricamente se toma la decisión final sobre los problemas a enfrentar, las metas de desarrollo local y las estrategias globales a seguir, tanto para la ejecución del Plan como para el fortalecimiento de la organización municipal; en estos niveles se concreta la vinculación entre los aspectos técnicos y políticos de la gestión municipal.

Los niveles directivos medios asumen la función de traducir las directrices definidas en los niveles directivos en planes y programas concretos, asumiendo la coordinación general de un conjunto de acciones (programas, proyectos, etc.) y distribuyendo responsabilidades específicas (en el ámbito de cada acción, programa o proyecto) de coordinación y ejecución a los niveles operativos.

Los niveles directivos descritos sólo ayudan a definir las funciones generales de cada instancia de decisión y, por supuesto, plantear un esquema básico de petición y rendición de cuentas, ya que dentro de una concepción participativa de gerencia (propuesta en este manual), la diferenciación funcional de los distintos niveles directivos no pueden ser tan estrictas; recordemos que dentro de esta concepción, la definición de prioridades, objetivos y acciones, no sólo se establece a través de una interacción dinámica entre los distintos niveles de decisión del gobierno, sino además, con la intervención activa de la sociedad civil organizada.

Información básica de la rendición de cuentas por parte de los niveles directivos operativos

Los niveles directivos operativos dentro de una organización coordinan directamente la ejecución de las acciones y actividades del Plan; por esta razón, sus reportes (informes de realización) están centrados en los niveles de ejecución física y presupuestaria de las mismas; así, el responsable operativo de un proyecto de vialidad urbana, deberá precisar, por ejemplo, el número de kilómetros pavimentados y su calidad, la localización de las vías pavimentadas, el presupuesto, tiempo y demás recursos empleados para su realización, etc.; además, el informe (y la cuenta) deberá establecer cuantitativamente y cualitativamente la comparación entre lo ejecutado y gastado, y lo que se esperaba ejecutar y gastar; dando lugar a la evaluación (indicadores de ejecución física, presupuestaria y de eficiencia). Esta evaluación (causas de las posibles desviaciones) es discutida dando lugar a los correctivos pertinentes. De acuerdo con las consideraciones anteriores, el formato básico para registrar la información de una rendición de cuentas por parte del nivel operativo podría ser el siguiente:

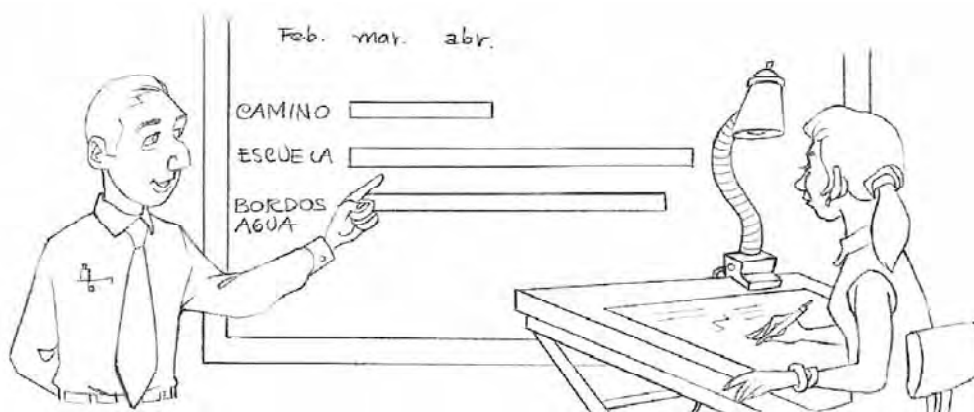


Rendición de cuentas en el nivel operativo		
Problema objeto de cuenta:		Fecha:
Unidad o funcionario que pide cuentas:		
Unidad o funcionario que rinde cuentas:		
Acción (y actividades) objeto de la cuenta:		
Productos obtenidos hasta la fecha:	Productos programados para la fecha:	Indicadores de ejecución física: Producto Obtenido/ Producto Programado
Presupuesto gastado en la acción hasta la fecha:		
Presupuesto programado para la acción para la fecha:		
Indicador de ejecución presupuestaria:		Presupuesto gastado/ Presupuesto Programado
Causas de las desviaciones (diferencia entre lo programado y lo ejecutado):		
Correctivos:	Responsables:	Tiempos de realización:
Acciones a evaluar en la próxima cuenta / fecha:		

Obviamente, los últimos tres aspectos del formato son definidos durante la reunión de petición y rendición de cuentas.

Información básica para las reuniones de petición y rendición de cuentas en los niveles directivos medios y niveles directivos

Los niveles directivos (Presidentes y secretarios generales), exigen de los niveles directivos medios, el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en el plan. En esos términos, se les evalúa el rendimiento. Aquí es fundamental que la información de un informe de realización se concentre en resultados, es decir, en la eficacia de las acciones y actividades que la gerencia media tiene la responsabilidad de coordinar. Ciertamente, la información sobre los grados de ejecución física y presupuestaria, sobre la cual la gerencia media pidió cuenta a los niveles operativos, puede complementar su rendición de cuentas a los niveles superiores, sobre todo si tal información es necesaria para explicar posibles desviaciones en la obtención de resultados.



Rendición de cuentas en el nivel gerencial medio

Problema objeto de cuenta: Fecha de la cuenta:

Unidad o funcionario que pide cuentas:

Unidad o funcionario que rinde cuentas:

Acción objeto de la cuenta:

Resultados finales obtenidos:

Resultados finales esperados:

Indicadores de eficacia final

(Resultados finales obtenidos / resultados finales esperados):

Resultados intermedios obtenidos:

Resultados intermedios esperados:

Causas de las desviaciones:

Correctivos:

Responsables:

Tiempos de realización:



Problemas y acciones a evaluar en la próxima cuenta / fecha:

Así, el formato básico de un informe de realización que los niveles directivos medios deberían discutir con el nivel directivo, podría asumir las características que se señalan en el recuadro de rendición de cuentas en el nivel gerencial medio.

La rendición de cuentas que los niveles directivos superiores (directores sectoriales o generales) realizan al Alcalde se establece de igual manera que los niveles directivos intermedios (mandos medios), por lo que el formato de la rendición de cuentas es similar en ambos niveles. La diferencia reside en el volumen de información: los directores generales o sectoriales tienen bajo su responsabilidad el manejo de un conjunto de problemas (y por ende, numerosas acciones, programas o proyectos), por lo que deben ser capaces de suministrar al Alcalde una síntesis de la situación sobre los problemas y planes cuya coordinación general está bajo su responsabilidad. Sobre la base de esta información agregada (pero sustentada en indicadores puntuales sobre cada problema y acción del Municipio, suministrados por los niveles directivos inferiores), es como el Presidente rinde cuentas al Cabildo y a la sociedad civil.

De esta manera, el proceso de petición y rendición de cuentas posibilita el control de la acción gubernamental, extendiéndolo a la ciudadanía, generando presiones para que se incrementen los niveles de responsabilidad, eficacia y eficiencia de la acción local.

En cuanto a los mecanismos a través de los cuales el Presidente puede rendir cuentas a la sociedad civil sobre los resultados de la acción gubernamental, éstos pueden ser muy variados. A manera de ejemplos podemos mencionar: boletines informativos, programas de radio o televisivos, apertura



de oficinas especializadas de información a la comunidad, así como la utilización de instrumentos de participación ciudadana (cabildos abiertos, foros cívicos, etc.).

Independientemente de los mecanismos a utilizar, es fundamental que la ciudadanía pueda interactuar con el gobierno durante la rendición de cuentas, evaluando y siguiendo o exigiendo modificaciones a las iniciativas gubernamentales.

Bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2000). México, D.F.

Declaración Mundial sobre la Autonomía Local. (1985). 27o. Congreso Mundial de IULA, Brasil, IULA.

FISHER, R. y W. Ury (1985). Sí, de acuerdo: cómo negociar sin ceder, Bogotá, Norma.

Et-al (1985). Guías Técnicas para la Capacitación del Servidor Público Municipal; INAP—CEDEMUN, México.

Et-al (1999). ABC de Gobierno Municipal; Instituto de Desarrollo Municipal, México.

Rosales Ortega, Mario (1994). Los Secretos del Buen Alcalde, IULA/CELCADEL, Santiago de Chile.

México D.F.
Diciembre 2004
Tiraje: 5,000 ejemplares



Guía para el Buen Gobierno Municipal

TOMO CINCO

FORTALECIMIENTO MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

El Papel
del Municipio en
el Desarrollo
de sus
Comunidades

CINCO

Serie: Guía para el Buen Gobierno Municipal
Introducción al Gobierno y Administración Municipal
Primera Edición, diciembre 2004, México, D.F.

Impreso en México

Autorizamos la reproducción de materiales
tomados de esta Serie, citando la fuente.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO
RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN. SAGARPA
Municipio Libre No. 377 Col. Sta. Cruz Atoyac,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 91.83.10.00
www.sagarpa.gob.mx

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. SEGOB
INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL
DESARROLLO MUNICIPAL. INAFED
Tejocotes No. 1264 esq. Limas Col. del Valle,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 50.62.20.00
www.inafed.gob.mx

INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE
CAPACIDADES DEL SECTOR RURAL. INCA Rural
San Lorenzo No. 1151 3er. piso Ala «A» esq. Cuauhtémoc
Col. Sta. Cruz Atoyac,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 91.83.01.80
www.inca.gob.mx

Este tomo forma parte de una serie de 10 ejemplares y pertenece al acervo cultural del Municipio para su consulta.

Directorio

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA,
DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN.
SAGARPA

Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Roberto Cedeño Sánchez
*Dir. Gral. de Programas Regionales y
Organización Rural*

José Tulais López
Director de Programas Regionales

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
SEGOB
INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y
EL DESARROLLO MUNICIPAL
INAFED

Felipe de Jesús Cantú Rodríguez
Director General del INAFED

José Octavio Acosta Arévalo
*Director de Capacitación y Profesionalización
del INAFED*

INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO
DE CAPACIDADES DEL SECTOR RURAL
INCA Rural

Leticia Deschamps Solórzano
Directora General del INCA Rural



Índice General de la Serie

Tomo 1

INTRODUCCIÓN AL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

- ¿Qué es el Gobierno Municipal?
- Organización de la Administración Pública.
- Características del Buen Gobierno y la Administración Municipal.
- Cómo Construir Equipos de Trabajo Motivados y Eficientes.

Tomo 2

EL MARCO JURÍDICO Y LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS MUNICIPIOS

- Marco Jurídico del Municipio y Reglamentación.
- Facultad Reglamentaria del Ayuntamiento.

Tomo 3

LOS SECRETOS DEL BUEN ALCALDE O PRESIDENTE

- Liderazgo y Administración Municipal.
- Cómo Construir Gobiernos Democráticos.
- Cómo Funciona el Buen Gobierno Municipal.
- Decálogo del Buen Alcalde o Presidente.
- Agenda del Presidente.

Tomo 4

LAS FINANZAS MUNICIPALES: CÓMO SE INTEGRAN Y CÓMO INCREMENTARLAS

- Finanzas Públicas Municipales.
- Cómo Incrementar los Recursos Financieros Municipales.

Tomo 5

EL PAPEL DEL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO DE SUS COMUNIDADES

- Desarrollo, Descentralización y Democratización Local: El Rol del Municipio en el Desarrollo Local Integral.
- La Función Principal de un Gobierno Local: Dinamizar el Desarrollo de sus Comunidades.

Tomo 6

EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

- La Planeación del Desarrollo.
- El Plan Municipal.
- El Control del Plan Municipal.

Tomo 7

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESARROLLO LOCAL

- La Participación Ciudadana en la Gestión Local.
- La Planificación con Participación de la Comunidad.
- Los Gobiernos Locales y la Gestión Participativa.

Tomo 8

SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES Y LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

- Servicios Públicos Municipales.
- Protección del Patrimonio Cultural de la Nación.



Tomo 9

GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL

- Política Ambiental.
- La Gestión Ambiental Municipal
- Proceso de Instalación del Sistema de Gestión Ambiental Municipal.
- Marco Jurídico de la Gestión Ambiental Municipal.
- Elaboración del Reglamento Municipal de Protección Ambiental.

Tomo 10

HABILIDADES DIRECTIVAS DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES

- Liderazgo de la Autoridad Municipal.
- Trabajo en Equipo.
- Comunicación Eficaz.
- Toma de Decisiones.
- Negociación y Manejo de Conflictos.

Contenido

Capítulo I

Desarrollo, Descentralización
y Democratización Local: El Rol del
Municipio en el Desarrollo Local Integral.....1

Capítulo II

La Función Principal de un Gobierno
Local: Dinamizar el Desarrollo de sus
Comunidades.....21

Presentación

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, antes CEDEMUN), desde su creación en el año de 1983, ha buscado mejorar la calidad de gestión de los municipios a través de la capacitación, el apoyo técnico, el diseño y la distribución de publicaciones y materiales educativos, así como la difusión de información. El INAFED reconoce que el municipio es el núcleo donde la relación de los vecinos y su gobierno es permanente, por tanto, es donde mejor se expresa la problemática social.

En esta perspectiva, se aprobó en el año 2001 la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, misma que contiene por vez primera, un enfoque territorial como herramienta para mejorar la competitividad rural local y la planeación rural regional con participación comunitaria.

El enfoque territorial destaca la relevancia de que el territorio se constituya en el objeto central de las políticas públicas, de tal forma que correspondan con los elementos distintivos de las diferentes realidades locales y promuevan la cooperación entre agentes públicos y privados, nacionales y locales, como elemento fundamental para la gestión del desarrollo.

Consecuentemente con esta orientación, el Instituto Nacional para el Desarrollo de las Capacidades del Sector Rural (INCA-RURAL) y la SAGARPA a través de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, han desplegado un conjunto de acciones para impulsar el desarrollo rural de los municipios y mejorar la capacidad de gestión de sus administraciones, entre las que destaca, la Estrategia de Fortalecimiento Institucional Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable.

El INAFED se suma a estas iniciativas y presenta la serie de 10 *“Cuadernos para el Buen Gobierno Municipal”* con el propósito de contribuir a una nueva visión del municipio y del desarrollo local, ofreciendo un amplio panorama sobre la organización, funcionamiento, marco jurídico, finanzas, participación ciudadana, servicios públicos y desarrollo municipal.

Con estos materiales queremos sumarnos al esfuerzo de hacer de los gobiernos municipales, verdaderos órdenes de gobierno, que encuentran las soluciones a los problemas existentes.

A partir de estos principios, ponemos a disposición de los municipios, sus autoridades y funcionarios este material, esperando contribuya a un mejor ejercicio de sus responsabilidades públicas.

*Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural.*



Introducción

El Gobierno Municipal, por su cercanía con la población y el territorio en el que se erige, resulta el ámbito ideal para el diseño e implementación de políticas y programas para el desarrollo y el bienestar comunitario.

En este sentido, es una tarea primordial de autoridades y funcionarios municipales, promover, articular y conducir los esfuerzos locales para enfrentar con éxito los retos que plantean la búsqueda del bienestar social en sus dimensiones económicas, políticas y sociales; por tanto, el Plan de Desarrollo Municipal, es el mejor instrumento con que se cuenta para guiar este proceso.

La planeación del desarrollo municipal es una actividad de racionalidad administrativa, encaminada a prever y adaptar armónicamente el quehacer gubernamental con la satisfacción de las necesidades básicas de la comunidad.

A través de la planeación, los ayuntamientos podrán mejorar sus sistemas de trabajo y aplicar con mayor eficacia los recursos financieros con que cuentan —con frecuencia li-



mitados— para el desarrollo de proyectos productivos y de beneficio social.

El Municipio, reconocido ya como orden de gobierno, necesita fortalecerse y desarrollar su capacidades de gestión desde una perspectiva democrática y de alta eficacia gubernamental que le permita aprovechar las oportunidades y sortear con éxito los desafíos actuales.

Con base en estas ideas, el presente manual propone un método para elaborar el Plan de Desarrollo Municipal teniendo una visión integradora de los conceptos clave en el mundo de la administración pública y del desarrollo socioeconómico: la participación ciudadana, el fortalecimiento institucional y el desarrollo sustentable.

capítulo uno

Desarrollo, Descentralización y Democratización Local: El Rol del Municipio en el Desarrollo Local Integral

capítulo dos

La Función Principal de un Gobierno Local: Dinamizar el Desarrollo de sus Comunidades

Desarrollo, Descentralización y Democratización Local: El Rol del Municipio en el Desarrollo Local integral

«La verdadera riqueza de las naciones está en su gente. El objetivo básico del desarrollo es crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa. Ésta puede parecer una verdad obvia, aunque con frecuencia se olvida debido a la preocupación inmediata por acumular bienes de consumo y riqueza financiera»

PNUDI, 1990

1 El concepto de desarrollo ha evolucionado progresivamente. Sin embargo, este proceso ha tenido un carácter polémico y conflictivo. En las últimas décadas dos visiones centrales y contrapuestas se han disputado la primicia:

El concepto de desarrollo basado en los dinamismos del mercado:

Para el liberalismo económico, la base del desarrollo es la iniciativa privada, es decir, la capacidad emprendedora de los individuos cuya condición de funcionamiento es el respeto a la libertad económica y a la propiedad privada. El mecanismo regulador natural de la economía es el libre funcionamiento del mercado. El Estado debe intervenir lo menos posible, dejando



al mercado la fijación de los precios sobre los bienes, incluidos el costo de la mano de obra, el interés del dinero y el valor de la moneda nacional. Sin embargo, el Estado debe asegurar la provisión de ciertos bienes públicos como la justicia y la seguridad ciudadana, la infraestructura esencial y los servicios básicos; aunque algunos de estos bienes y servicios puedan ser ejecutados más eficientemente por el sector privado.

El concepto de desarrollo basado en la acción reguladora del Estado:

Afirma que el mercado, dejado a su espontaneidad, no garantiza la equidad, el cuidado del medio ambiente o el funcionamiento de la democracia participativa. Por lo tanto, el Estado, debe intervenir de manera selectiva, tanto para asegurar los necesarios equilibrios económicos, sociales y ambientales, preservar la autonomía de la nación frente a la economía internacional, como para fortalecer la democracia. Así como el desarrollo requiere de equilibrios más delicados que el simple crecimiento económico, exige también un rol activo y compensador del Estado.



acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida promedio. Si no se poseen estas oportunidades esenciales, muchas otras alternativas continuarán siendo inaccesibles».

«Pero el desarrollo humano no termina allí. Otras oportunidades altamente valoradas por muchas personas, van desde libertad política, económica y social, hasta la posibilidad de ser creativo y productivo, respetarse a sí mismo y disfrutar de la garantía de los derechos humanos»



Conclusiones y Propuestas del Informe Sobre Desarrollo Humano del PNUD

- (1) Los países en desarrollo han realizado progresos significativos en materia de desarrollo humano durante las últimas tres décadas.
- (2) La brecha Norte - Sur en el campo del desarrollo humano básico se ha reducido considerablemente, a pesar de que la brecha de ingresos se ha ampliado.
- (3) Los promedios de progreso en cuanto a desarrollo humano ocultan grandes disparidades dentro de los países en desarrollo, entre las zonas urbanas y rurales, entre hombres y mujeres, y entre ricos y pobres.
- (4) Es posible lograr niveles bastantes respetables de desarrollo humano, incluso con niveles de ingreso bastante modestos.
- (5) No existe un vínculo automático entre el crecimiento económico y el progreso humano.
- (6) Los subsidios sociales son absolutamente necesarios para los grupos de menores ingresos.
- (7) Los países en desarrollo no son tan pobres como para no poder vincular el desarrollo humano y atender su crecimiento económico.

(8) Los costos humanos del ajuste suelen ser optativos y no coercitivos.

(9) Es indispensable contar con un entorno externo favorable que respalde las estrategias de desarrollo humano en la década de los noventa.

(10) Algunos países en desarrollo, especialmente en África, necesitan más asistencia que otros.

(11) Si la cooperación técnica tiene como propósito ayudar a consolidar aptitudes humanas y capacidades nacionales en los países en desarrollo, es preciso someterla a un proceso de reestructuración.

(12) Un enfoque participativo incluida la cooperación de las ONGs resulta vital en cualquier estrategia tendiente a lograr un desarrollo humano exitoso.

(13) Es imperativo reducir drásticamente las tasas de crecimiento demográfico a fin de lograr mejoras apreciables en los niveles de desarrollo humano.

(14) El crecimiento acelerado de la población en los países en desarrollo se está concentrando en las ciudades.

(15) Las estrategias de desarrollo sostenible deben satisfacer las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propios requerimientos.

Cfr. RODRÍGUEZ Estrada, Mauro, Integración de Equipos

«El desarrollo humano tiene dos aspectos. La formación de capacidades humanas —tales como un mejor estado de salud, conocimientos y destrezas—, y el uso que la gente hace de las capacidades adquiridas para la producción, el descanso o las actividades culturales, sociales y políticas. Si el *desarrollo humano* no consigue equilibrar estos dos aspectos, puede generarse una considerable frustración humana (...) El desarrollo debe abarcar más que la expansión de la riqueza y de los ingresos. Su objetivo central debe ser el ser humano».

Para que haya efectivo desarrollo, la gente debe tener cierta situación básica de bienestar (alimentación, salud), adecuados conocimientos y destrezas (cultura, educación), oportunidades de acción (democracia, libertad) y, además, utilizar creativamente sus recursos (producción, comercio). En consecuencia, el desarrollo no sólo tiene como objeto al ser humano sino que el ser humano es el principal agente del desarrollo .



Entre las propuestas de políticas que hace el PNUD para avanzar en esta orientación (ver recuadro anterior), se señala que «un enfoque participativo (...) resulta vital en cualquier estrategia de *desarrollo humano*». En particular, propone «descentralizar el poder y los recursos del gobierno central para transferirlo a los municipios (...) y movilizar los ingresos municipales provenientes de fuentes locales con la participación activa de organismos privados y comunitarios»³. Es decir, para lograr un desarrollo más humano, es necesario aplicar las políticas descentralizadoras y de incremento de la participación de la ciudadanía.

2 La descentralización ayuda a la democracia, al reforzar la autonomía local y liberar estrategias sociales, dinamizando así el desarrollo y fortaleciendo la participación ciudadana.

La descentralización puede ser un instrumento eficaz para el fortalecimiento de la democracia. En esencia, se trata de la devolución por el Estado central de los recursos y de las autonomías necesarias para decidir sobre su uso, a los gobiernos y comunidades locales. La descentralización es un poderoso instrumento para ayudar a dinamizar el desarrollo y profundizar la democracia. Existe cierto consenso en distinguir tres tipos de descentralización. A continuación se presentan brevemente:



- a) **Desconcentración:** En esta modalidad se trasladan los recursos y las capacidades operativas, pero no se concede autonomía en la toma de decisiones. Es decir, la facultad de definición de políticas y estrategias de ejecución sigue perteneciendo a los organismos nacionales, quienes transfieren la operación de los sistemas a sus propias unidades locales. En esta modalidad no hay autonomía.
- b) **Delegación:** Tiene lugar cuando agencias gubernamentales semiautónomas reciben la responsabilidad de operar ciertos servicios o infraestructura sectorial. Suele utilizarse en los sectores de energía, comunicaciones, puertos y transporte.
- c) **Transferencia:** Se asigna a los gobiernos locales la responsabilidad global de operación de servicios o ejecución de proyectos, con autonomía de funcionamiento. Es posible que los municipios operen centralmente el servicio o lo desconcentren asignándolo a alguna unidad ejecutora semiautónoma. En ambos casos la responsabilidad recae en los gobiernos locales sobre la base de la autosustentación del servicio.



Las tres motivaciones más comunes para impulsar la descentralización son:

- Mejorar la eficiencia administrativa;
- Ayudar a la equidad y la democratización; y,
- Mejorar el rendimiento financiero a través del incremento de ingresos y la racionalización de gastos de los servicios.

Estas tres motivaciones u objetivos no son siempre compatibles entre sí y muchas veces es necesario priorizar uno u otro objetivo.

Algunas observaciones críticas que suelen hacerse a las propuestas de descentralización son:

- a) No necesariamente la descentralización asegura la democratización de las decisiones. Si la descentralización devuelve el poder a los municipios sin que haya mecanismos eficaces de participación ciudadana, el resultado puede ser un simple refuerzo de la concentración del poder, ésta vez en las élites locales.



b) No siempre descentralizar la operación de los servicios lleva a su mejoramiento. En algunos puede ocurrir lo contrario. Mas bien parece necesario establecer, para cada función pública, los esquemas organizativos y ámbitos territoriales óptimos para el logro de los objetivos sociales de los servicios públicos. Esto implica, de paso, que cada país debe establecer la mejor forma de descentralizar conforme a su propia realidad nacional.

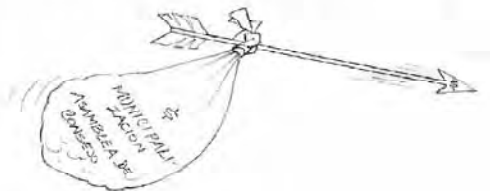
c) La propuesta de descentralización tiene un componente administrativo, otro económico y un tercero político que no son necesariamente concordantes. Las propuestas económicas de la descentralización tendrían como eje el aligeramiento del Estado, la privatización y la ampliación del rol del mercado para asignar los recursos, en tanto que las propuestas políticas poseen un fuerte potencial democratizador que puede ser contrario a los esfuerzos privatizadores.



Los argumentos críticos enumerados no se oponen a la descentralización, sino que constituyen observaciones para que no pierda su sentido simultáneamente progresista y modernizador. En suma, la descentralización puede ser un eficaz apoyo a la democracia y, al mismo tiempo, un impulso al desarrollo en la medida que:

- a) El traspaso de funciones de desarrollo y administración de servicios sea realizado mediante criterios técnicos que tengan en consideración los sistemas administrativos y las escalas territoriales adecuadas para asegurar la eficiencia y eficacia necesarios.
- b) Los gobiernos locales fortalecidos por la descentralización, cuenten con una autonomía efectiva para realizar sus iniciativas de desarrollo y, naturalmente, con los medios financieros necesarios.
- c) Los procesos de descentralización sean acompañados por la creación y el funcionamiento de sistemas eficaces de participación ciudadana, es decir, de todos los agentes sociales: trabajadores, empresarios, profesionales y técnicos, jóvenes, mujeres, tercera edad⁴, entre otros.

PROCESO DE DESCENTRALIZACION



4 Por ejemplo, en Chile, el servicio de bomberos es un voluntariado público que nadie pensaría en cambiar. Esto asombra a ciudadanos de países donde éstos son funcionarios públicos.

- d) Las políticas de descentralización expresen un grado suficiente de consenso entre los diversos agentes sociales y políticos, de manera que las nuevas estructuras descentralizadas funcionen efectivamente en un plazo breve.

3 Los límites de la descentralización están lejos de ser alcanzados. Mientras en los países desarrollados los municipios cuentan hasta con la mitad de los recursos públicos, en México, los municipios disponen de menos del 6% de los recursos participables.

Otro límite visible, queda en evidencia al comparar los indicadores de gasto público local en los países desarrollados con los de las naciones latinoamericanas. Mientras que en los primeros el gasto municipal, como porcentaje del gasto público total, supera en promedio el 30%, en América Latina esta proporción se sitúa en menos del 10%. Desde el punto de vista de la transferencia de funciones y recursos públicos, hay todavía un amplio margen para descentralizar.



No obstante, para seguir avanzando en el desarrollo de las políticas de descentralización, es necesario, una «sintonía fina» en el diseño de las políticas de fortalecimiento de los gobiernos locales. Particularmente:

- decidir cuáles servicios pueden ser descentralizados;
- de qué manera se les va a administrar;
- asegurar su financiamiento estable;
- implementar una fuerte asistencia técnica en la transición, y,
- desarrollar sistemas de capacitación, incluida la educación cívica ciudadana, para ayudar a funcionarios y ciudadanos a adaptarse a las nuevas modalidades que exigen mayor involucramiento y responsabilidad.

4 El Municipio es la institución pública básica de la descentralización. Su legitimidad histórica, su cercanía a la comunidad y el conocimiento de sus problemas lo hacen un agente clave para facilitar el desarrollo local.

El Municipio, por su cercanía a la comunidad conoce los problemas locales mejor que otras entidades públicas (estatales o federales), por lo que es el mejor instrumento de participación comunitaria para la solución de problemas y necesidades locales.



En algunas localidades, Oaxaca, por ejemplo, el gobierno municipal funciona con escasos recursos, pero logra movilizar efectivamente a los ciudadanos a través del “tequio” u otras formas de trabajo voluntario para acciones de mejoramiento local.

Es común la acción mancomunada entre el Municipio y la ciudadanía. Son innumerables los caminos, escuelas, centros de salud, puestos de vigilancia policial, canchas deportivas, sistemas de riego y otras importantes obras de infraestructura comunitaria realizadas con aportes conjuntos del Municipio y de los vecinos.

5 El secreto de un buen gobierno local: una dirección que liderea, equipos de trabajos dinámicos y la activa participación de la comunidad. Resultados: obras, buenos servicios, una norma ágil y, sobre todo, impulso al desarrollo local.

El secreto de los buenos gobiernos locales es simple: el alcalde y sus equipos de trabajo actúan como **emprendedores públicos o sociales**, lidereando a sus comunidades a fin de estimular y promover acciones conjuntas de desarrollo con los diversos agentes locales. Hacen lo que debe hacerse, directamente o en asociación con otros agentes, sin dejarse intimidar por las limitaciones de la norma legal o por la insuficiencia de recursos.

Los **recursos humanos y financieros** se ven maximizados en su buen uso mediante la **planeación**, que no es otra cosa que un ordenamiento racional en el uso de los recursos escasos, y por la **participación ciudadana** que involucra a la comunidad. Para las buenas administraciones, los recursos municipales no son sólo sus funcionarios y su presupuesto, son también los recursos de todo tipo que aporta la ciudadanía: ideas, trabajo, proyectos, materiales, recursos financieros. Al respecto Gabriel Zaid afirma:

(...) Los problemas de personal no se reducen a la calidad de las personas. Igualmente importantes son los sistemas de trabajo, así como la afinidad entre personas y puestos. Cuando los sistemas son malos, ni las mejores personas pueden lograr buenos resultados. Cuando los sistemas son buenos y las personas también, pero se combinan mal los puestos con las personas o las personas entre sí, tam-

poco se logran buenos resultados. Ya no se diga cuando las personas no sirven, pero se sirven de la posición que tienen.

Abundan los mexicanos responsables, talentosos, competitivos y decentes que producen mucho en el extranjero, en un puesto adecuado para su capacidad, con buenos sistemas de trabajo. O que logran lo mismo en México, por lo general fuera de actividades dependientes del Estado, la política, los sindicatos. Significativamente, cuando son llamados para funciones públicas, la oportunidad termina fácilmente en fracaso. No es fácil producir lo que hay que producir (oficialmente), si todo está organizado (realmente) para otra cosa. Una misma persona produce resultados muy distintos al cambiar de contexto (...)

Publicado en *Reforma*, 31 de octubre de 2004

De este modo, los resultados de una acción municipal dinámica son: mejores servicios, nuevas obras e inversiones, adecuadas normas y regulaciones, y sobre todo, la facilitación del desarrollo local integral que abarca los campos económico, social, cultural y ambiental. Éste no se consigue de una vez y para siempre, es un proceso continuo que debe sustentarse.

17



Rasgos Ideales de un Municipio que Funciona

Una reconstrucción ideal de un municipio que funciona bien (en base a la observación de gobiernos locales latinoamericanos reales) puede ser la siguiente:

- a) El alcalde es una persona dinámica, que mantiene un estrecho contacto con la ciudadanía evitando las actitudes clientelares o paternalistas y que actúa como un educador, enseñando con el ejemplo. Se rodea de técnicos capaces y motivados que no son ni sus amigos, ni sus seguidores. Prefiere un funcionario competente y capaz incluso de criticarlo, a un incondicional seguidor. Tiene una visión a largo plazo de los problemas locales, más allá de las fronteras de su propia gestión. Intenta resolver los problemas utilizando tanto los recursos municipales como movilizándolo a la propia comunidad.
- b) Los principales funcionarios, que encabezan las respectivas direcciones o reparticiones del municipio, constituyen un conjunto de técnicos capaces y motivados, algunos de los cuales han sido traídos por el presidente, otros son funcionarios de mayor antigüedad. Entre ellos, hay algunos con alta creatividad, capaces de proponer nuevas y audaces ideas para enfrentar los problemas locales. Otros son excelentes ejecutores, minuciosos y exigentes. En conjunto hacen equipos de trabajo capaces de discutir abiertamente y sin tapujos los más difíciles asuntos, y llegar a acuerdos positivos bajo la conducción del presidente. No tienen temor a los contactos con la comunidad; al contrario, los buscan y se nutren de éstos.

c) El personal municipal se ha contagiado con la dinámica impuesta por la dirección municipal y labora con entusiasmo. Los buenos vínculos, han permitido la implantación de relaciones laborales positivas y funcionan sistemas de estímulos y de capacitación permanente. Los problemas internos son tratados abiertamente entre los funcionarios que les atañe, e incluso, con el propio presidente cuando afectan a todos. La Oficina de Recursos Humanos es más una instancia de capacitación e iniciativas de estímulo que de control. Todos han aprendido a atender bien a la comunidad y se preocupan por proporcionar la mejor atención a los ciudadanos que concurren al municipio. Se sienten servidores públicos.

d) Como los recursos son escasos, hay una buena administración financiera, se busca que los ciudadanos y empresas paguen sus impuestos y, sobre todo, hay una política audaz de búsqueda de recursos externos basada en la elaboración de proyectos y la movilización de recursos de la comunidad.

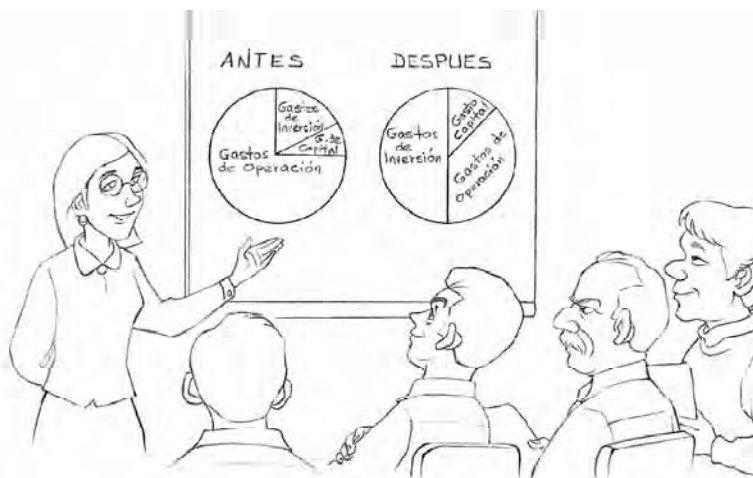
e) Como resultado del clima humano positivo y de la búsqueda de recursos externos la administración y los servicios municipales funcionan adecuadamente, siendo ésto bastante evidente para la ciudadanía. El Municipio realiza un plan de obras y mejoramiento de los servicios esenciales con participación de la comunidad y éste se ajusta a un plan de desarrollo local, sencillo y claro, aprobado por el Cabildo municipal con pleno conocimiento de los ciudadanos.

f) Las fuerzas vivas de la comunidad han aprendido a respetar a las autoridades electas y designadas más allá de eventuales discrepancias políticas que puedan tener con ellas. La mayor parte de los ciudadanos están al día en el pago de sus impuestos. Las calles, parques y plazas lucen limpias y se está desarrollando una nueva conciencia cívica.

g) Una preocupación central del Municipio, compartida por la mayor parte de la ciudadanía, es la situación de los grupos más pobres de la población. El gobierno municipal está llevando a cabo programas de atención a la población marginada. Igualmente se impulsan algunos programas novedosos que pretenden promover el desarrollo económico y crear empleos productivos para paliar la desocupación.

h) El Municipio mantiene buenas relaciones con el gobierno estatal y federal, fundadas éstas en el respeto a la autonomía y libertad que le confiere la ley y consigue apoyos financieros para el desarrollo de proyectos de interés local. Evita el establecimiento de vínculos clientelares y participa activamente en las asociaciones de municipios, y entidades gremiales que representan al conjunto de los gobiernos locales.

Cfr. ROSALES Ortega, Mario. Los Secretos del Buen Alcalde.



La Función Principal de un Gobierno Local: Dinamizar el Desarrollo de sus Comunidades

Hay ventajas si el Municipio asume el liderazgo en los esfuerzos destinados al desarrollo económico, ya que:

- Está familiarizado con las necesidades, recursos y características de su localidad;
- Toma en cuenta todos los puntos de vista, ya que representan los intereses de la comunidad;
- Es accesible y puede movilizar recursos de toda la comunidad;
- Tiene vinculaciones con otros niveles de gobierno para obtener apoyos y asistencia; y
- A menudo, tiene personal con experiencia.



1 La función central del Municipio concebido como gobierno local es facilitar el desarrollo creando el ambiente adecuado para la liberación de las energías de todos los agentes sociales.

Las funciones clásicas del Municipio han sido las de construir obras de infraestructura, administrar y proveer servicios básicos y normar o regular el desarrollo local. En muchas localidades intermedias y pequeñas, el Municipio ha construido caminos, puentes, escuelas, puestos de salud, mataderos, redes de agua, alcantarillado y energía eléctrica. También administra servicios como la recolección de basura, los mercados, rastros, el registro civil, la policía municipal y regula el desarrollo urbano, así como el ordenamiento territorial, el tránsito y la ubicación espacial de las actividades económicas.

Sin embargo, más allá de la concepción tradicional como entidad local que se ocupa de las obras y servicios públicos, el Municipio juega un papel cada vez más importante en el impulso del desarrollo concebido como una integridad.



Muchos municipios emprenden acciones no tradicionales de desarrollo en el plano de la promoción del empleo, la lucha contra la pobreza, la defensa del medio ambiente, la promoción de la cultura, la modernización administrativa, la mejora de la calidad en la educación y la salud o la mejora de las condiciones de vida de jóvenes y ancianos.

Un listado no exhaustivo, correspondiente a una **visión integral** de las funciones del Municipio – atendidos de manera directa o indirecta- puede ser la siguiente:

- a) Construcción y mantenimiento de obras de infraestructura (calles, caminos, puentes), de redes de servicios (agua, alcantarillado) y áreas recreativas (plazas, parques, deportivos).
- b) Salubridad ambiental y manejo de residuos sólidos (recolección, separación y disposición final).
- c) Planeación y regulación del desarrollo urbano, de la construcción, del transporte y la seguridad pública.
- d) Servicios cívicos como el registro civil, el juzgado de faltas administrativas y la información al ciudadano.
- e) Coordinación y apoyo en programas para la promoción y mejora de la salud y la educación.
- f) Ejecución de programas sociales y de erradicación de la pobreza.
- g) Fomento del desarrollo económico y promoción del empleo, incluido el turismo.

- h) Defensa y cuidado del medio ambiente y la biodiversidad local.
- i) Promoción, rescate y fomento de la identidad y la cultura locales.
- j) Educación para la participación democrática y estímulo a la conducta cívica de la ciudadanía.
- k) Prevención y acción frente a situaciones de calamidad pública y desastres.

Los gobiernos locales deben jugar un rol activo en el desarrollo local integral. Más que un papel ejecutor —aunque sin excluirlo por el principio de subsidiariedad del Estado⁵— la acción pública local debe contribuir a crear un ambiente económico, social y político propicio para el desarrollo local integral. El Municipio moderno debe funcionar como una instancia que facilita y estimula la acción participativa de los diversos agentes sociales locales. Participación ciudadana y estímulo del desarrollo local son, a fin de cuentas, dos caras de la misma moneda.



⁵ El Estado hace lo que la comunidad por sí misma no puede realizar efectivamente.

2 Una preocupación central de los gobiernos locales es la erradicación de la pobreza. Para ello es necesario mejorar los servicios básicos, incluidos educación y salud, e impulsar el desarrollo económico.

La pobreza podría ser definida de manera simple como una situación crónica-individual o grupal de insuficiente desarrollo humano⁶ que afecta a una parte importante de la comunidad local. La pobreza tiene un componente auto-referencial, es decir, la comparación más importante es respecto del potencial no utilizado por una persona o comunidad.

La pobreza ha sido medida de manera estadística de diferentes formas a nivel nacional. Una de ellas es establecer una línea de ingresos familiares mínimos sin los cuales no se pueden satisfacer las necesidades básicas de alimentación, vestido, vivienda, salud y educación, y posteriormente, calcular el número o porcentaje de la población excluida. Cuando el ingreso familiar es muy bajo, que no permite al grupo familiar ni siquiera alimentarse adecuadamente, se habla de extrema pobreza o alta marginación.



⁶ Como afirmamos más atrás, el desarrollo humano se entiende como «un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano (como) son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente»... «Otras oportunidades altamente valoradas (...) van desde la libertad política, económica y social, hasta la posibilidad de ser creativo y productivo, respetarse a sí mismo y disfrutar de la garantía de derechos humanos».

Una manera operativa de identificar la pobreza es mediante encuestas⁷ para ubicar a las familias pobres y focalizar⁸ mejor los programas sociales, identificando el número de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación, así como para cubrir los patrones de consumo básico en salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público.

Este método es aplicado con la finalidad de asignar, de manera objetiva, los diversos subsidios que se conceden a través de las administraciones locales⁹.



⁷ Encuestas CAS, aplicada a la población marginada mediante visitas domiciliarias directas de encuestadores municipales. Contiene información sobre el grupo familiar, incluido educación y empleo, situación de la vivienda o terreno, electrodomésticos).

⁸ «Focalizar», significa dirigir los programas sociales a las familias realmente pobres, con exclusión del resto.

⁹ Otros indicadores posibles: i) analfabetismo real o por desuso y abandono escolar; ii) desempleo y subempleo crónicos; iii) malnutrición y deficiencias de salud derivadas; iv) falta de acceso a servicios básicos: agua, energía, drenaje; v) carencia de vivienda o vivienda precaria; vi) desorganización familiar; vii) desórdenes de personalidad, inmadurez y apatía.

Las Causas de la Pobreza

No existe consenso para establecer las razones de la pobreza, no obstante, enumeraremos las principales distinguiendo entre causas macrosociales o estructurales y las causas microsociales. Entre las primeras mencionemos:

- a) **Economía tradicional de lento crecimiento, junto a una fuerte explosión demográfica.** Al incrementarse la población más rápido que la producción y la riqueza, el resultado es un empobrecimiento progresivo de conjunto.
- b) **Mala distribución del ingreso y la riqueza.** La desigual distribución del capital genera un acceso inequitativo del ingreso y esto tiende a perpetuar las desigualdades sociales. Esto quiere decir que los pobres no llegan siquiera a poseer un capital mínimo para trabajar como productores individuales autosuficientes.
- c) **Desempleo crónico y/o subempleo.** La falta de trabajo estable y adecuadamente remunerado en determinados países o regiones de poco dinamismo productivo, genera una situación de pobreza permanente.
- d) **Servicios básicos de mala calidad.** La pobreza se asocia con: i) falta de desarrollo físico y psicológico producido por mala alimentación y servicios de salud deficientes y ii) con una baja educación que no permite a la persona pobre asumir una capacitación técnica adecuada para ingresar al mundo productivo.

e) **Insuficiente poder político y organizacional.** Los pobres están mal representados en la estructura institucional y política. No tienen partidos que los representen genuinamente. Y sus organizaciones sociales o no existen o son débiles.

f) **Pertenencia a etnias minoritarias.** En muchas partes de América Latina la situación de pobreza afecta sobre todo a grupos indígenas que poseen culturas y formas de vida diversas a las dominantes.

Entre las causas microsociales se puede mencionar:

g) **Cultura de la pobreza o «síndrome de la desesperanza aprendida».** Los pobres «aprenden» a ser pobres. Los modelos culturales en los que se desenvuelven están impregnados de pesimismo y derrotismo. La pobreza es vista como una fatalidad frente a la cual no se puede hacer nada más que aceptarla.

h) **Ligado a lo anterior, modelos familiares inadecuados.** Los hogares de los pobres son, a menudo, hogares en crisis. Madres abandonadas total o parcialmente junto a sus hijos. Padres viciosos o poco responsables. Machismo, violencia doméstica son causas de que el grupo familiar no logre salir de la situación de pobreza.

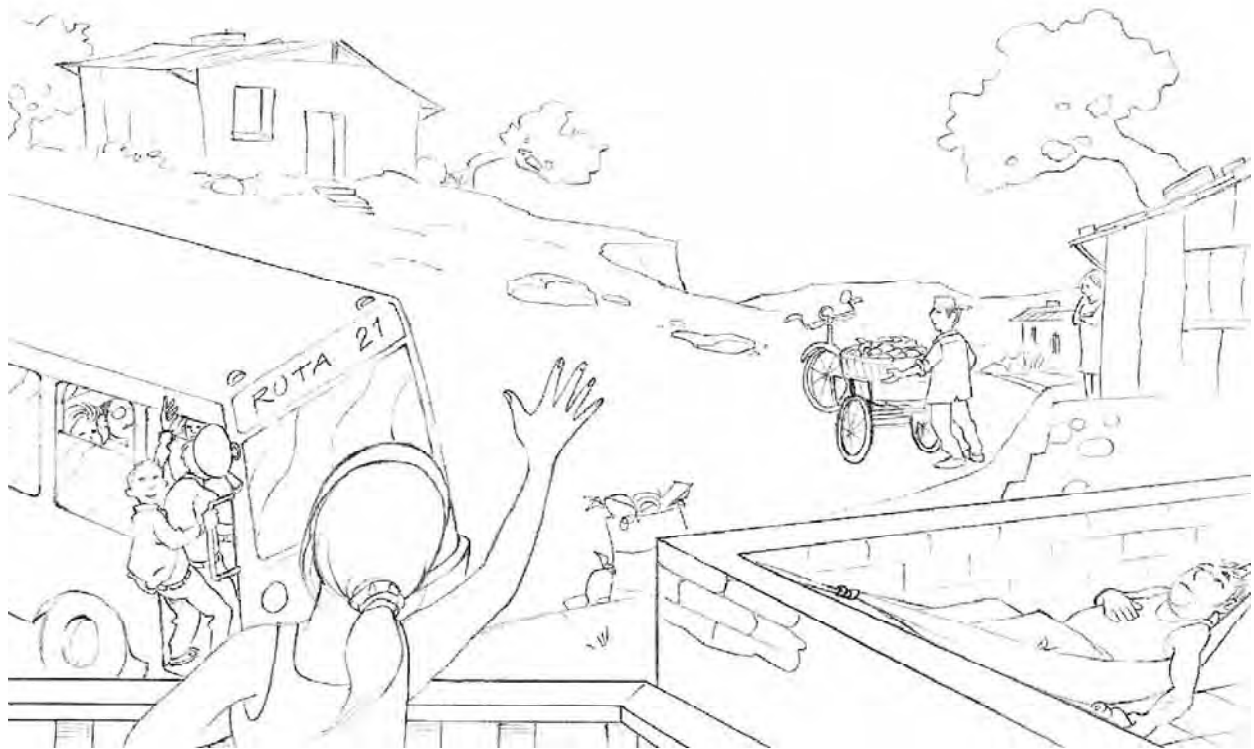
i) **Situaciones individuales de deficiencias físicas o psicológicas permanentes no debidamente tratadas que afectan a algunos individuos.**

Por último, aunque no constituye una causa en sí, la complejidad de los programas sociales dirigidos a los pobres no permiten siempre a éstos acceder con facilidad al uso de sus beneficios. Hay a menudo fugas de recursos a grupos no marginados.

Cfr. ROSALES Ortega, Mario. Los Secretos del Buen Alcalde.

¿Cuáles son las causas de la pobreza? No existe consenso al respecto. Se mencionan causas estructurales, como: i) economía tradicional de lento desarrollo junto a crecimiento demográfico fuerte, ii) mala distribución de la riqueza y el ingreso, iii) desempleo y subempleo, iv) educación y salud deficitarias, v) débil organización social y representación política, y vi) pertenencia a etnias minoritarias.

También se indican causas que afectan más bien a los individuos como: vii) cultura de la pobreza o desesperanza aprendida»; viii) modelos familiares inadecuados; o, ix) deficiencias físicas o psicológicas. Por último se señala: x) la falta de acceso de los pobres a los programas sociales, por desinformación o desorganización.



Una eficaz política para erradicar la pobreza debe combinar diversas acciones que ataquen tanto las causas macrosociales como aquellas que afectan más directamente a los individuos.

No obstante la centralización de los programas en el ámbito federal, cada vez más municipios desarrollan acciones para combatir la pobreza, ya sea de manera directa o en asociación con otras instituciones. En otros casos, los gobiernos locales negocian con los niveles nacionales y regionales —o con el sector privado social de ONGs, asociaciones sociales, fundaciones privadas— para que estos programas sean aplicados en sus localidades. De cualquier manera, la acción contra la pobreza es ahora preocupación municipal y moviliza a las autoridades locales.



3 Uno de los mejores modos de luchar contra la pobreza es dinamizar la economía local a modo de incrementar los empleos productivos y elevar los ingresos familiares.

La erradicación de la pobreza va de la mano con el desarrollo de la economía. Son dos aspectos del mismo problema. Una estrategia integral para enfrentar la pobreza debe tener, por una parte, un componente social y educativo y, por otra, un componente productivo. Una persona pobre sin un buen empleo seguirá siempre siendo pobre, aunque obtenga los mejores subsidios.

Empero, ¿puede el Municipio promover el desarrollo económico a nivel local? Muchos críticos de los gobiernos locales aseveran que los procesos de crecimiento económico trascienden los marcos estrechos de la economía local. Sostienen que los dinamismos de la economía necesitan de espacios regionales, nacionales o, incluso, internacionales.

Sin negar que los procesos de crecimiento económico trascienden los espacios locales, debemos tener en cuenta que hay importantes componentes microsociales del desarrollo productivo. Si una comunidad local no está culturalmente preparada para aprovechar los beneficios de una bonanza económica exógena, las oportunidades pueden fácilmente perderse.

El desarrollo económico supone una cultura emprendedora y una formación técnica de la población, la que puede ser impulsada a nivel local mediante un reforzamiento de los valores culturales proclives a la producción y a la educación técnica.

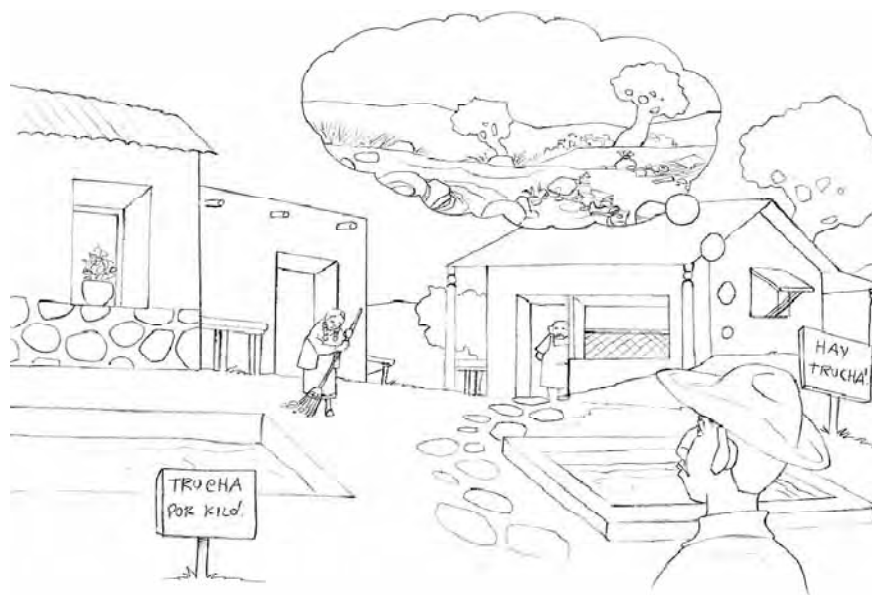
Determinadas actividades económicas —como el turismo, la pequeña producción agropecuaria, artesanal o la localización de ciertas industrias— pueden ser efectivamente atraídas y estimuladas en el nivel local. Incluso los municipios pequeños pueden actuar asociados entre sí para estimular el desarrollo económico de los espacios regionales a los que pertenecen.

Hoy está claro que el Municipio puede y debe jugar un rol más activo en el fomento del desarrollo económico local. De este modo, el progreso de las localidades depende en mayor medida de lo que ellas hagan por sí mismas. El estímulo al crecimiento de la economía local no sólo es una tarea municipal propia, sino también la mejor manera de contribuir a erradicar la pobreza que afecta a muchas comunidades locales.



4 El desarrollo debe sustentarse a si mismo. Es decir, el crecimiento económico no puede impulsarse a costa de la destrucción progresiva del medio ambiente.

La Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en su importante informe «Nuestro Futuro Común», acuñó el término *desarrollo sustentable*, para indicar que se debe: «asegurar que (se) satisfagan las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias»¹⁰. Se trata de una dramática voz de alerta sobre las consecuencias letales para el medio ambiente natural del actual estilo de desarrollo. Algunas de las principales consecuencias de la desacertada planeación ambiental son las que se enumeran en el cuadro adjunto.

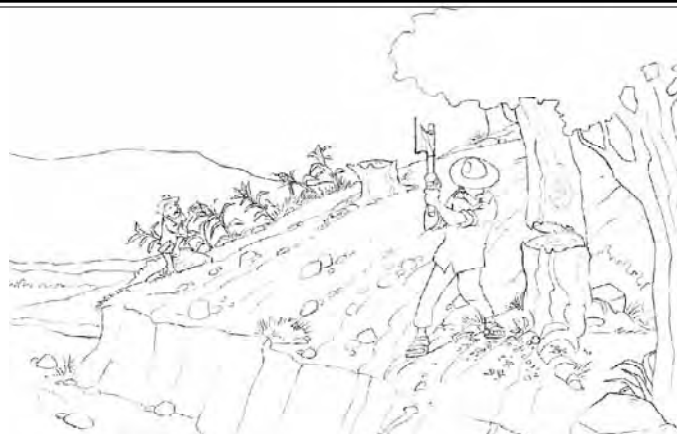


.....
¹⁰ Cfr. Banco Mundial: “Informe sobre el Desarrollo Mundial 1992: Desarrollo y Medio Ambiente”. p. 8.

Principales Consecuencias de una Planeación Ambiental Inadecuada para la Salud y la Productividad

Problema Ambiental	Efecto sobre la Salud y la productividad
Contaminación y escasez del agua	Riesgo de enfermedad y muerte para poblaciones afectadas. Agotamiento de acuíferos, alto costo de agua potable, disminución de la pesca, limitación de la actividad económica.
Contaminación del aire	Variados efectos nocivos para la salud, restricción en uso de vehículos y actividad industrial, efectos de lluvia ácida en bosques y agua.
Basura	Propagación de enfermedades infecciosas peligrosas, atasco de drenajes, contaminación de recursos de agua.
Degradación de suelos	Suelos agotados, pérdida de productividad, mayores sequías, sedimentación de embalses y canales, con efectos en el bajo nivel nutricional de la población.

Problema Ambiental	Efecto sobre la Salud y la productividad
Deforestación	Inundaciones que provocan muertes y enfermedades, pérdida de productividad, mayores sequías, sedimentación de embalses y canales.
Pérdida biodiversidad	Limitando el desarrollo de nuevos medicamentos. Deterioro de ecosistemas y la desaparición de recursos genéticos.
Cambios atmosféricos	Desastres climáticos, elevación del nivel del mar, perturbación de cadenas alimentarias, agotamiento de la capa de ozono, con efectos en el ser humano como cáncer y cataratas.



¿Qué puede hacer el municipio para mejorar el manejo del medio ambiente? He aquí un listado de posibles actividades sugeridas por expertos en el tema¹¹:

a) Uso del suelo. Mediante un plan de ordenamiento se pueden definir zonas agrícolas y forestales preservando áreas de paisaje, históricas y de naturaleza no reemplazable. También, inventariar servicios, infraestructura existente y clasificar áreas de desarrollo para el momento actual y el futuro.

b) Vivienda. Es posible controlar la aplicación de normas y códigos de construcción que hacen más eficiente el uso de energía, agua y manejo de desechos. También el respeto de las normas paisajísticas limitando la deforestación.

c) Energía. Las normas sobre el uso del suelo permiten racionalizar el uso de la energía e incentivar el uso de energías alternativas como la solar, eólica, biomásica o geotérmica.

d) Cuidado del agua. Se pueden establecer normas de calidad del agua potable, monitorear el agua de vertientes, aplicar normas para regular las prácticas susceptibles de contaminar, delimitar las áreas de protección de pozos, aplicar técnicas de buen uso del agua potable y de riego.

e) Saneamiento y manejo de aguas residuales. Capacitar al personal municipal y a la comunidad en sistemas de saneamiento ambiental y difundir métodos alternativos de control de desechos líquidos.

.....

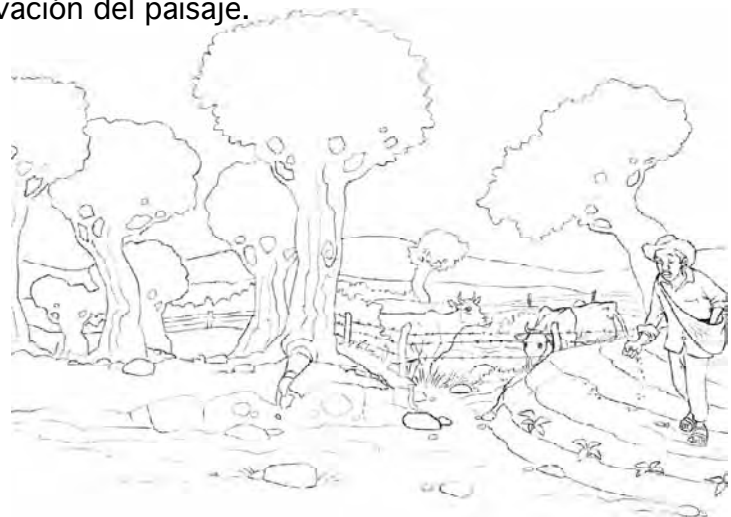
¹¹ Cfr. BRUGMANN, J. y HERSH, R. Cities as Ecosystems: Opportunities for Local Government.

f) **Manejo de desechos sólidos.** Utilizar sistemas efectivos de recolección de basura, incluidos rellenos sanitarios y emisiones de metano. Incentivar la operación de programas de reciclaje de desechos (papel, cartón, plásticos, metales, residuos orgánicos para producción de abonos).

g) **Monitoreo ambiental y evaluación de proyectos.** Es necesario establecer vigilancia del aire, agua y suelos; exigir pre-evaluación del impacto ambiental de proyectos productivos, limitar y controlar la tala de bosques, incorporar a la comunidad en el manejo ambiental.

h) **Manejo de materiales peligrosos.** Es conveniente normar el uso de maquinarias, procesos industriales y aparatos eléctricos. Prohibir el uso de materiales peligrosos. Limitar el uso indiscriminado y mejorar el manejo de fertilizantes y pesticidas, incluida la aplicación de normas de seguridad para sus operadores.

i) **Conservación y protección del hábitat natural.** Inventariar los recursos naturales existentes, incluidos flora y fauna. Determinar normas de propiedad de dichos recursos. Otorgar protección especial a zonas territoriales de significación especial: áreas de vida salvaje, áreas frágiles, cursos de agua y tierras agrícolas. Programas de reforestación y conservación del paisaje.



Decálogo del Ciudadano Ambientalmente Consciente	
I	Intenta ahorrar el máximo de energía
II	Evita contaminar
III	Utiliza productos reciclados o reciclables
IV	Consume lo menos posible: lo justo, lo necesario
V	Prefiere los productos naturales, no demasiado manufacturados
VI	Está bien informado de los efectos que produce aquello que consumes
VII	Prefiere el entorno natural al artificial
VIII	Opta por la permanencia de las cosas, no por aquello que es de corta duración o desechable
IX	Protege la flora y la fauna
X	Piensa en las generaciones del futuro

Cfr. HOFFMANN, Adriana y Mendoza, Marcelo. De cómo Margarita Flores puede cuidar su salud y ayudar a salvar el planeta.

5 La cultura es la base de la identidad local, nos permite ser nosotros mismos en un mundo que se globaliza; su rescate y estímulo es otra gran tarea municipal que tiene, además, muy positivos efectos en el desarrollo económico.

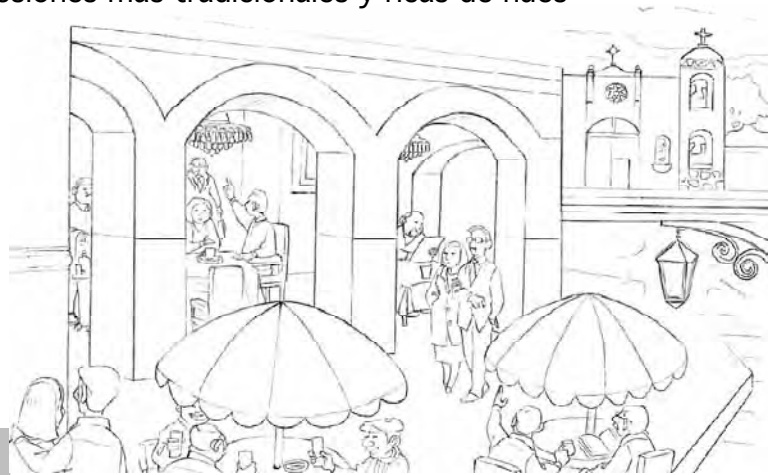
Las revolución de las comunicaciones y el incremento del comercio mundial estandarizan, masifican e internacionalizan las formas de consumo. Vestimos prendas iguales y seguimos la moda mundial. Adquirimos idénticos bienes de consumo durables. Leemos la misma literatura, nos impactan las mismas noticias y vemos similares programas de televisión. El mundo es, cada vez más, una aldea global.

Ante estas tendencias surge una creciente valorización de las culturas locales que expresan nuestra idiosincrasia, nuestra manera de comportarnos y actitudes ante la vida. La lengua materna, incluido el lenguaje coloquial y el acento local, los hábitos de conducta, la comida típica, las fiestas tradicionales, el folclore, el arte más clásico, la arquitectura y hasta los chistes reflejan y revelan lo que somos, es decir, nuestra identidad. Es también, la cultura lo que hace atractiva a nuestra localidad a los ojos, oído y paladar del visitante nacional o extranjero.

Tarea municipal importante es, entonces, la preservación de la cultura. En un mundo globalizado es necesario preservar sistemáticamente nuestro patrimonio cultural ¿Qué puede hacer el Municipio? He aquí algunos ejemplos:

- Prácticamente todo el territorio mexicano es conocido por su cultura, ferias típicas, festivales artísticos, raíces históricas, arqueología, vestimentas, arte culinario, etc; donde sólo por citar algunos casos, podemos mencionar algunos lugares como: Puebla, Guadalajara, Aguascalientes, los Tuxtlas, la Huasteca, el Soconusco, Veracruz, Tlaxcala, Pátzcuaro, Morelia, Oaxaca, Guanajuato, etc; quienes han aprovechado esta riqueza para desarrollar su economía. Lamentablemente, en muchos casos, no ha sido el gobierno local quien desarrolla y aprovecha este tipo de actividades, sino los gobiernos estatales y federal a través de instancias centralizadas o fideicomisos. En México y América Latina existen diferentes ejemplos de poblaciones o ciudades en las que se realizan acciones para preservar la cultura y a partir de ello fomentar el desarrollo; algunas acciones destacadas son:
 - El ordenamiento y **valorización de su ciudad** , que contempla el rescate de la arquitectura urbana y su presentación valorizada a los ojos del visitante.
 - Desarrollo de políticas de **protección del patrimonio urbanístico** local regulando su uso.
 - **Concursos de leyendas locales**, mediante los cuales los jóvenes, rescataron mitos y leyendas de la tradición oral. Creación de museo arqueológico, sobre la base de miles de muestras rescatadas y clasificadas.

- En ciudades y pueblos de México se realiza la fiesta anual local con carros alegóricos, concursos de baile, trajes típicos, exposiciones y premios. A menudo se incluye un concurso de comida típica, con jurado seleccionado entre los mejores catadores y comedores de la localidad.
- En Guanajuato y Xalapa, por citar algunos, todos los veranos se realizan conciertos de música clásica al aire libre, esto ha pasado a ser una tradición que durante décadas reúne y educa, sobre todo, a la población joven.
- En muchos pueblos pequeños hay mercados especiales para exhibir y vender artesanía local.
- En ciudades grandes e intermedias se promueven actividades culturales como teatro callejero y la presentación de artistas locales.
- En fin, prácticas e ideas novedosas hay innumerables, lo importante es probar que el Municipio puede asumir un rol cultural clave, estableciendo una estrategia para el rescate y defensa de la cultura local. Ello, antes de que las tendencias a la globalización hagan desaparecer algunas de las expresiones más tradicionales y ricas de nuestro legado.



6 El desarrollo necesita de una mejor conducta cívica de la ciudadanía: una tarea municipal importante es la educación cívica para el desarrollo y la participación.

La descentralización no termina en el municipio, la mejor estrategia de desarrollo local es aquella que involucra positivamente a la gente. Que estimula a la ciudadanía para actuar como efectivo agente de cambio. En la compleja sociedad moderna, el Estado no está en condiciones de realizar por sí sólo el conjunto de tareas públicas porque no tiene los recursos necesarios. Sin embargo, tampoco sería adecuado un sistema de administración local que deba corregir permanentemente las faltas de ciudadanos que ensucian o contaminan.

Ningún municipio del mundo está en condiciones de mantener limpia una ciudad, a menos que cuente con la colaboración activa de la comunidad. Las hermosas y limpias ciudades del norte de Europa se mantienen no sólo por los eficientes servicios de aseo sino, especialmente, por la conducta cívica de la gente que cuida la limpieza de los espacios públicos como si fuera el de sus propios hogares.

Otro tanto ocurre con el respeto de las normas del tránsito, con el pago de los tributos locales o el cuidado del medio ambiente. El ciudadano del mundo desarrollado cumple con sus obligaciones cívicas y, por eso, exige de sus autoridades.

¿Es posible esta conducta en los municipios de México? Sin duda. Hay ejemplos que ilustran bien cómo el ciudadano puede aprender en plazos cortos a comportarse de manera cívica:

- En Quito, Ecuador, el municipio creó una empresa de transporte público con un sistema de paraderos fijos ubicados cada doscientos o trescientos metros, ocurre lo inverso del transporte privado cuyos autobuses se detienen en cualquier lugar. El sistema funcionó bien desde el primer día y los quiteños aprendieron rápido a hacer ordenadas filas para esperar su turno y subir a los autobuses.
- En Caracas, Venezuela y Santiago de Chile, los sistemas de transporte subterráneo (metro) lucen pulcros sin graffittis en sus paredes o basura en el suelo. Desde su operación inicial se ha puesto especial énfasis en la educación del usuario. No se permite el ingreso con helados u otros alimentos y se incita a la gente a tirar los desperdicios en basureros bien ubicados. Estos *metros* latinoamericanos se mantienen más limpios y ordenados que los de París o Roma.
- En Valparaíso y Viña del Mar, Chile, existen numerosos pasos peatonales ubicados en las esquinas o incluso a mitad de cuadra. Cuando un peatón inicia el cruce, los autos y autobuses se detienen sin que medie semáforo, ni policía alguno. Sólo los turistas primerizos tienden a contravenir la norma... por una sola vez. La reprobación instantánea de los transeúntes rápidamente les hace aprender.



- La intendencia municipal de Maldonado, Uruguay, donde se encuentra el balneario de Punta del Este, tiene que duplicar al personal de recaudación ante la avalancha de contribuyentes que llega a pagar puntualmente sus impuestos, los meses de enero y febrero. Los veraneantes, muchos de ellos argentinos, se apresuran a cumplir sus obligaciones al inicio del año, época en que hacen uso de sus casas de verano y están físicamente presentes en Maldonado.

La educación cívica empieza con los jóvenes. Las escuelas y colegios debieran poner especial énfasis en el aprendizaje de conductas cívicas. Limpieza de los espacios públicos, responsabilidad en los deberes públicos, así, mañana los jóvenes pagarán sus contribuciones y serán solidarios con los grupos sociales y las personas más desvalidas.

- En la localidad de San Esteban, en Chile, jóvenes de diversas organizaciones han instalado basureros en la plaza del pueblo y ellos mismos dan el ejemplo, depositando la basura en ellos.
- En el municipio de Tavio, Colombia, los jóvenes desencadenaron un verdadero movimiento cívico que permitió la dinamización del desarrollo en ese lugar.

La educación cívica debe ser una preocupación permanente del Municipio para influir positivamente en toda la ciudadanía. Sólo ciudadanos educados en el cumplimiento de sus deberes cívicos pueden garantizar la gobernabilidad local, expresada en servicios públicos financiados, debidamente mantenidos y que satisfagan las necesidades del conjunto de la población.

Bibliografía

BRUGMANN, y Hersh, R. (1991). Cities as Ecosystems: Opportunities for Local Government, USA, ICLEI.

HOFFMANN, Adriana y Mendoza, Marcelo. (1990). De Cómo Margarita Flores Puede Cuidar su Salud y Ayudar a Salvar el Planeta, Chile, Casa de la Paz.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (1990). Informe Sobre Desarrollo Humano, USA, ONU.

ROSALES Ortega, Mario. (1994). Los Secretos de un Buen Alcalde, Chile, UIILA/CELCADEL.

Et-al (1985). Guías Técnicas para la Capacitación del Servidor Público Municipal; INAP—CEDEMUN, México.

Et-al (1999). ABC de Gobierno Municipal; Instituto de Desarrollo Municipal, México.

Rosales Ortega, Mario (1994). Los Secretos del Buen Alcalde, IULA/CELCADEL, Santiago de Chile.

México D.F.
Diciembre 2004
Tiraje: 5,000 ejemplares



Guía para el Buen Gobierno Municipal

TOMO SEIS

FORTALECIMIENTO MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

El Plan

Municipal

de Desarrollo

SEIS

Serie: Guía para el Buen Gobierno Municipal
Introducción al Gobierno y Administración Municipal
Primera Edición, diciembre 2004, México, D.F.

Impreso en México

Autorizamos la reproducción de materiales
tomados de esta Serie, citando la fuente.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO
RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN. SAGARPA
Municipio Libre No. 377 Col. Sta. Cruz Atoyac,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 91.83.10.00
www.sagarpa.gob.mx

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. SEGOB
INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL
DESARROLLO MUNICIPAL. INAFED
Tejocotes No. 1264 esq. Limas Col. del Valle,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 50.62.20.00
www.inafed.gob.mx

INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE
CAPACIDADES DEL SECTOR RURAL. INCA Rural
San Lorenzo No. 1151 3er. piso Ala «A» esq. Cuauhtémoc
Col. Sta. Cruz Atoyac,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 91.83.01.80
www.inca.gob.mx

Este tomo forma parte de una serie de 10 ejemplares y pertenece al acervo cultural del Municipio para su consulta.

Directorio

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA,
DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN.
SAGARPA

Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Roberto Cedeño Sánchez
*Dir. Gral. de Programas Regionales y
Organización Rural*

José Tulais López
Director de Programas Regionales

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
SEGOB
INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y
EL DESARROLLO MUNICIPAL
INAFED

Felipe de Jesús Cantú Rodríguez
Director General del INAFED

José Octavio Acosta Arévalo
*Director de Capacitación y Profesionalización
del INAFED*

INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO
DE CAPACIDADES DEL SECTOR RURAL
INCA Rural

Leticia Deschamps Solórzano
Directora General del INCA Rural



Índice General de la Serie

Tomo 1

INTRODUCCIÓN AL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

- ¿Qué es el Gobierno Municipal?
- Organización de la Administración Pública.
- Características del Buen Gobierno y la Administración Municipal.
- Cómo Construir Equipos de Trabajo Motivados y Eficientes.

Tomo 2

EL MARCO JURÍDICO Y LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS MUNICIPIOS

- Marco Jurídico del Municipio y Reglamentación.
- Facultad Reglamentaria del Ayuntamiento.

Tomo 3

LOS SECRETOS DEL BUEN ALCALDE O PRESIDENTE

- Liderazgo y Administración Municipal.
- Cómo Construir Gobiernos Democráticos.
- Cómo Funciona el Buen Gobierno Municipal.
- Decálogo del Buen Alcalde o Presidente.
- Agenda del Presidente.

Tomo 4

LAS FINANZAS MUNICIPALES: CÓMO SE INTEGRAN Y CÓMO INCREMENTARLAS

- Finanzas Públicas Municipales.
- Cómo Incrementar los Recursos Financieros Municipales.

Tomo 5

EL PAPEL DEL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO DE SUS COMUNIDADES

- Desarrollo, Descentralización y Democratización Local: El Rol del Municipio en el Desarrollo Local Integral.
- La Función Principal de un Gobierno Local: Dinamizar el Desarrollo de sus Comunidades.

Tomo 6

EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

- La Planeación del Desarrollo.
- El Plan Municipal.
- El Control del Plan Municipal.

Tomo 7

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESARROLLO LOCAL

- La Participación Ciudadana en la Gestión Local.
- La Planificación con Participación de la Comunidad.
- Los Gobiernos Locales y la Gestión Participativa.

Tomo 8

SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES Y LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

- Servicios Públicos Municipales.
- Protección del Patrimonio Cultural de la Nación.



Tomo 9

GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL

- Política Ambiental.
- La Gestión Ambiental Municipal
- Proceso de Instalación del Sistema de Gestión Ambiental Municipal.
- Marco Jurídico de la Gestión Ambiental Municipal.
- Elaboración del Reglamento Municipal de Protección Ambiental.

Tomo 10

HABILIDADES DIRECTIVAS DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES

- Liderazgo de la Autoridad Municipal.
- Trabajo en Equipo.
- Comunicación Eficaz.
- Toma de Decisiones.
- Negociación y Manejo de Conflictos.

Contenido

Capítulo I

La Planeación del Desarrollo.....1

Capítulo II

El Plan Municipal.....13

Capítulo III

El Control del Plan Municipal.....23

Presentación

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, antes CEDEMUN), desde su creación en el año de 1983, ha buscado mejorar la calidad de gestión de los municipios a través de la capacitación, el apoyo técnico, el diseño y la distribución de publicaciones y materiales educativos, así como la difusión de información. El INAFED reconoce que el municipio es el núcleo donde la relación de los vecinos y su gobierno es permanente, por tanto, es donde mejor se expresa la problemática social.

En esta perspectiva, se aprobó en el año 2001 la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, misma que contiene por vez primera, un enfoque territorial como herramienta para mejorar la competitividad rural local y la planeación rural regional con participación comunitaria.

El enfoque territorial destaca la relevancia de que el territorio se constituya en el objeto central de las políticas públicas, de tal forma que correspondan con los elementos distintivos de las diferentes realidades locales y promuevan la cooperación entre agentes públicos y privados, nacionales y locales, como elemento fundamental para la gestión del desarrollo.

Consecuentemente con esta orientación, el Instituto Nacional para el Desarrollo de las Capacidades del Sector Rural (INCA-RURAL) y la SAGARPA a través de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, han desplegado un conjunto de acciones para impulsar el desarrollo rural de los municipios y mejorar la capacidad de gestión de sus administraciones, entre las que destaca, la Estrategia de Fortalecimiento Institucional Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable.

El INAFED se suma a estas iniciativas y presenta la serie de 10 *“Cuadernos para el Buen Gobierno Municipal”* con el propósito de contribuir a una nueva visión del municipio y del desarrollo local, ofreciendo un amplio panorama sobre la organización, funcionamiento, marco jurídico, finanzas, participación ciudadana, servicios públicos y desarrollo municipal.

Con estos materiales queremos sumarnos al esfuerzo de hacer de los gobiernos municipales, verdaderos órdenes de gobierno, que encuentran las soluciones a los problemas existentes.

A partir de estos principios, ponemos a disposición de los municipios, sus autoridades y funcionarios este material, esperando contribuya a un mejor ejercicio de sus responsabilidades públicas.

*Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural.*

Introducción

Durante décadas, el diseño de las políticas y estrategias para el desarrollo había sido responsabilidad de los gobiernos centrales. En la mayoría de los casos, no ha sido la sociedad local y su gobierno quienes han determinado el modelo de desarrollo a implementar en los aspectos sociales, económicos, ambientales, culturales, etc., debilitando con esto la capacidad de la población municipal para definir cuál es la imagen de futuro que tienen de sí mismos y de su entorno y, en consecuencia, establecer las acciones necesarias para su realización.

Las políticas centralizadas no han sido exitosas para corregir las desigualdades regionales y para mejorar las condiciones de vida de las comunidades; de ahí que la participación activa y decidida de los gobiernos y las sociedades locales se convierte hoy en una exigencia imprescindible para mejorar las condiciones de vida de millones de mexicanos.

El Municipio constituye el ámbito en el que cotidianamente los ciudadanos expresan sus necesidades y prefiguran sus proyectos, es por esta razón que el municipio debe convertirse en el espacio en el que, de manera preponderante, se definan las

estrategias, los programas y los proyectos de desarrollo económico y social. Democracia, autonomía, desarrollo y participación no son conceptos inconexos y distintos, muy por el contrario su conjugación es necesaria en aras de un nuevo municipalismo que dé respuesta a las distintas demandas sociales.

Bajo esta perspectiva, podemos afirmar, que el desarrollo, si no es local, no es desarrollo y que el impulso del progreso social de los pueblos requiere una visión dinámica, con una perspectiva que se asiente en la base social y económica, participativa e integrada en un espacio articulado, impulsor de las nuevas tecnologías y en el marco de un desarrollo sostenible.

El desarrollo local debe insertarse en el marco de una estrategia democrática de participación que permita a los ciudadanos ser artífices de su destino, dejando de ser sujetos favorecidos, pasivos de las decisiones de los poderes públicos y convirtiéndose en ciudadanos participativos, que aportan iniciativas, conscientes de los problemas de su colectividad e implicados en la solución de los mismos.

Podemos concluir que el desarrollo local (urbano y rural) privilegia el mejoramiento de la calidad de vida de la población, permite construir consensos en torno a las estrategias y los medios más adecuados para alcanzar este objetivo. La conducción del proceso de desarrollo por los gobiernos municipales, constituye un rasgo que alienta un desempeño eficiente y eficaz de todos aquellos involucrados en las tareas de definición y ejecución de los programas y los proyectos. La escala en la que opera el desarrollo local le otorga una mayor flexibilidad para la reorientación de los programas y proyectos atendiendo a los cambios que ocurren en los ámbitos que rebasan el municipio.

La guía que tiene usted en sus manos tiene el propósito de profundizar en estos conceptos y compartir experiencia y propuestas, que esperamos contribuyan a una mayor y mejor incidencia de los gobiernos municipales en la promoción del desarrollo.



capítulo uno

La Planeación del Desarrollo





capítulo dos

El Plan Municipal





capítulo tres

El Control del Plan Municipal



La planeación del desarrollo en el ámbito municipal

En América Latina los procesos de descentralización, se han convertido en una corriente generalizada capaz de impulsar el desarrollo en el ámbito local. Esto implica cambios de actitudes y de concepción tradicional de la gestión del gobierno.

Por lo tanto, el Municipio deberá generar sus propios instrumentos de gobierno a fin de volver más eficiente, eficaz, oportuna y democrática la gestión del gobierno municipal.

Con miras a concebir un concepto del nuevo Municipio, éste debe preocuparse por ser el promotor y gestor del desarrollo local.

El proceso de descentralización deberá readecuar su organización a fin de elevar su eficiencia y cumplir con su nuevo rol. El proceso de cambio debe ser innovador, práctico, útil, ordenado y estratégico, para ello se requiere que los municipios hagan uso de instrumentos de gestión integral.

En este mismo sentido, es necesario que los municipios se conviertan, fundamentalmente, en actores y promotores del desarrollo social y económico de sus localidades. Ésto involucra la participación directa de la comunidad en un proceso de cogestión con las autoridades municipales.

Este nuevo esquema implica responsabilidad social e institucional compartidas y claramente especificadas. Además, se requiere impulsar políticas participativas en el proceso de planificación estratégica.

Importancia de la *planeación* en el desarrollo municipal

En el marco de la reforma del estado, se ha generado en años recientes, un profundo proceso de cambio en el ejercicio de la autoridad, que en materia de política social, representa el comienzo de una transferencia de decisiones, funciones y recursos que antes eran exclusivos de las esferas centrales del gobierno federal, hacia los estados y municipios, y en menor medida en ciertos sectores vulnerables de la sociedad.

En este nuevo contexto, los municipios requieren fortalecerse no nada más en los aspectos financieros y administrativos, sino sobre todo, en el ejercicio de su libertad y autonomía para promover, planear y conducir el desarrollo, con el fin de responder a las demandas, planteamientos y visiones de progreso de las comunidades y de los ciudadanos organizados, en una situación caracterizada, fundamentalmente, por la escasez de recursos disponibles.



Planear el desarrollo en el Municipio significa, entre otras cosas, trazar con claridad objetivos, metas y prioridades; definir acciones y asignar recursos a partir del tipo de desarrollo al que aspira la colectividad municipal. Concebida de esta forma, la *planeación* es, entonces, un proceso racional y sistemático mediante el cual, los habitantes del Municipio y sus autoridades:

- Identifican y diagnostican sus problemas y necesidades, así como los recursos reales y potenciales con los que cuentan.
- Analizan y construyen su imagen-objetivo¹ y sus propuestas de desarrollo.
- Establecen las prioridades y metas, además de los compromisos y mecanismos de corresponsabilidad en tiempo y forma.

A partir de estas consideraciones, la planeación del desarrollo no es sólo un asunto de especialistas, sino sobre todo, un proceso de convergencia de saberes, técnicas, habilidades, capacidades y visiones políticas, en permanente reelaboración para transformar la realidad.



.....
¹ Entendido como el propósito final.

Marco jurídico de la *planeación*

La planeación del desarrollo municipal se sustenta en los siguientes ordenamientos legales: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Planeación, Constitución del Estado, Ley Estatal de Planeación y Ley Orgánica Municipal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En su artículo 25 otorga al Estado la rectoría del desarrollo integral de la nación, atribuyéndole la responsabilidad de fomentar el crecimiento económico y el empleo, así como una más justa distribución del ingreso y la riqueza, mediante la *planeación*, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional, y llevando a cabo, la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general, en el marco de las libertades que otorga la Constitución.

En el artículo 26 se fijan las bases para la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, garantizando de esta manera, la participación de las entidades federativas y de los municipios, en la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas de gobierno.

El artículo 115 en su fracción V, faculta a los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, para formular, aprobar y administrar sus planes de desarrollo.

Ley de Planeación

En este ordenamiento jurídico se establece y señala:

- El marco normativo para regular el ejercicio de la planeación nacional del desarrollo, obligatoria para la administración pública federal.
- Las bases para la integración y el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- La coordinación necesaria entre la Federación y los estados, incluyendo los municipios.
- La concertación e introducción de acciones respecto a los particulares y en general, la participación social para la planeación.



Constitución Política del Estado

Las constituciones de las entidades federativas, señalan la responsabilidad de los estados para organizar un sistema de planeación y facultan a su poder ejecutivo, para establecer los mecanismos de participación social en dicho sistema.

Así mismo, disponen también que los gobiernos de los estados conducirán y orientarán la actividad económica de las entidades federativas, en los términos de una planeación democrática donde concurren e intervengan los distintos sectores de la población.

Ley Estatal de Planeación

En esta ley se establecen los principios de la planeación del desarrollo estatal y las normas que orientan las actividades públicas, en el ámbito estatal y municipal; así como las bases para que el ejecutivo del estado coordine las actividades de planeación con los municipios, y aquéllas que garanticen la participación activa y democrática de los sectores sociales en las tareas de *planeación*.

Ley Orgánica Municipal

En ella se determina la facultad del Ayuntamiento para participar en la *planeación del desarrollo*, a través de formular, aprobar y ejecutar planes y programas que tiendan a promover y fomentar las actividades económicas en el Municipio, y a satisfacer las necesidades de equipamiento, infraestructura urbana y servicio público.

Marco de coordinación institucional

A raíz de la profundidad, vigor y ritmo que el gobierno federal ha impreso al proceso de descentralización, cobra hoy más relevancia el conocer las instancias y mecanismos de coordinación institucional, para llevar a cabo, la planeación del desarrollo municipal, los cuales son descritos a continuación.

Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE)

El COPLADE es un organismo público descentralizado del gobierno estatal, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyas funciones básicas son las siguientes:

- Coordinar las relaciones entre los gobiernos federal, estatal y municipal, derivadas de las acciones de planeación.
- Elaborar y actualizar el Plan Estatal de Desarrollo.
- Proponer a los gobiernos federal y estatal programas anuales de inversión para el estado y los municipios.
- Evaluar los programas y acciones concertados entre la federación y el estado.



El COPLADE está integrado por:
Un Presidente (el gobernador del estado).
Un Gobernador general (un funcionario estatal nombrado por el gobernador).
Un Secretario técnico, que es el delegado de la Secretaría de Desarrollo Social.
Representantes de los sectores social y privado.
Los titulares de las secretarías estatales.
Presidentes municipales.

Convenio de Desarrollo Social

En el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Plan Nacional de Desarrollo establece que la vertiente de coordinación entre la federación y los estados se llevará a cabo a través del Convenio de Desarrollo Social (CDS).

El CDS constituye un acuerdo de colaboración entre el gobierno federal y la entidad federativa, por medio del cual se concertan compromisos jurídicos, financieros y programáticos para desarrollar las acciones previstas en los planes y programas de desarrollo.

Este convenio contiene diversos programas, mediante los cuales la federación transfiere a estados y municipios recursos suficientes para cumplir los compromisos derivados de los planes y programas de desarrollo, donde se conjunta la acción de los tres niveles de gobierno.

Los recursos, que por medio del CDS se destinan a estos programas son canalizados al impulso de:

- Proyectos productivos
- Educación
- Empleo
- Equipamiento urbano
- Vivienda
- Medio ambiente
- Superación de la pobreza

Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM)

El COPLADEM o COPLADEMUN es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por decreto del ejecutivo estatal y por ley del congreso local; este comité es el encargado de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo. Además, es el mecanismo más adecuado de participación y decisión entre las comunidades y el gobierno municipal, así como de coordinación con los gobiernos estatal y federal para acordar y realizar acciones en materia de desarrollo.



El COPLADEM está integrado por:

Un Presidente, que es el mismo Presidente Municipal.

Un Coordinador, designado por el Presidente Municipal.

Un Secretario Técnico, quien es el coordinador del COPLADE de la entidad federativa correspondiente.

Los Representantes de las dependencias de la administración pública estatal y federal.

Los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal.

Representantes de los sectores social y privado.

Convenio de Coordinación Estado-Municipio (CODEM)

Este convenio es celebrado por el gobierno de la entidad federativa con sus respectivos gobiernos municipales, para transferir recursos, realizar acciones y obras conjuntas en beneficio del desarrollo estatal y municipal.

Los compromisos derivados de este tipo de convenios se ejecutan de manera coordinada atendiendo, entre otros, los siguientes aspectos:

- Programas de inversión y gasto estatal a favor del municipio.
- Promoción y fomento económico.
- Administración de obras y servicios públicos.
- Adquisición y suministro de bienes municipales.



Marco jurídico y programático del Municipio

Sistema Nacional de Planeación Democrática	Plan Nacional de Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política • Ley de Planeación • Ley Orgánica de la Admón. Pública Federal
COPLADE Participación ciudadana		
Sistemas Estatales de Planeación Democrática	Plan Estatal de Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política • Legislaciones Estatales • Ley Orgánica de la Admón. Pública Estatal
COPLADEMUN Participación ciudadana		
Sistemas Municipales de Planeación Democrática	Plan Municipal de Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 115 Constitucional • Leyes locales • Ley Orgánica Municipal

El Plan Municipal de Desarrollo

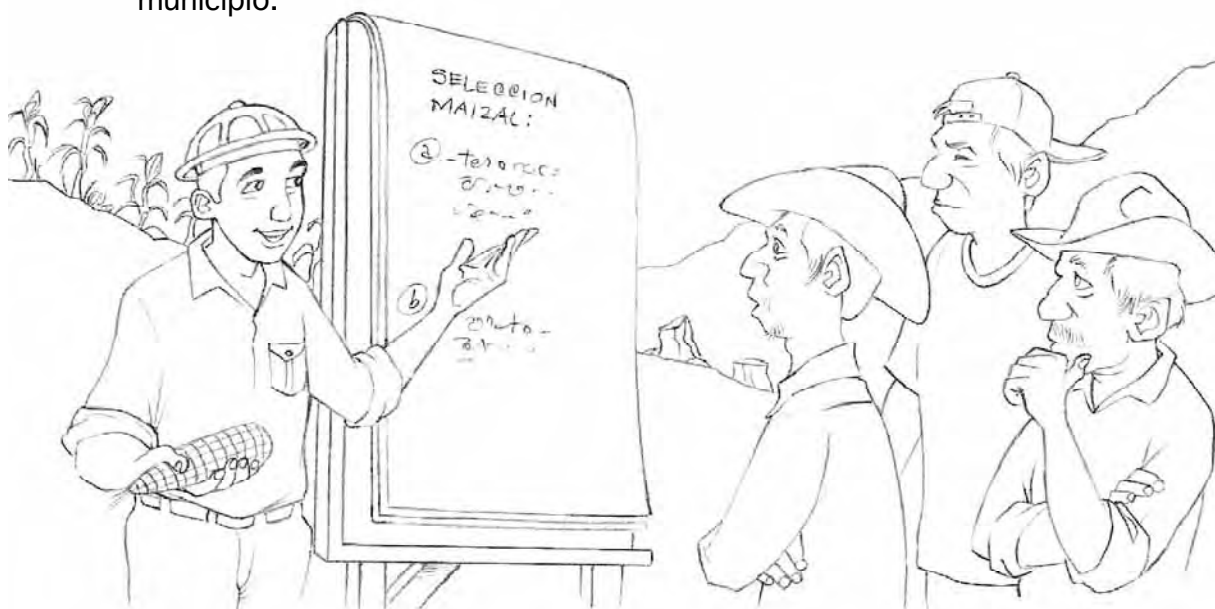
Es el instrumento rector del desarrollo integral del Municipio, resultado fundamental del proceso de planeación que se genera y establece en el ámbito municipal. En él se expresa la concertación de voluntades y acuerdos de las comunidades y ciudadanos organizados con sus ayuntamientos, y los mecanismos de coordinación con los niveles estatal y federal.

El plan contiene los objetivos, propósitos y estrategias para el desarrollo del municipio, y define las principales políticas y líneas de acción que el Ayuntamiento deberá tomar en cuenta para la elaboración de sus programas operativos anuales. Éste debe elaborarse o actualizarse al inicio de cada periodo constitucional de la administración municipal, para lo cual, en el marco del COPLADEM, el Presidente Municipal convocará a las comunidades y a las organizaciones ciudadanas, para que participen e intervengan en su diseño, formulación y definición.



Con el plan municipal de desarrollo, el Municipio cuenta con un instrumento que plasma las necesidades básicas a satisfacer y un catálogo de programas, con los cuales tratará de resolverlas. Es una herramienta útil para organizar el trabajo de la administración pública municipal y sirve también para inducir y concertar actividades con los grupos y organizaciones interesados en contribuir al desarrollo del municipio.

En el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, es necesario que los municipios estimulen las consultas públicas para la toma de decisiones, como un procedimiento eficaz para el diseño, formulación y evaluación del plan, de tal forma que sumado a la demanda social, se fomente la corresponsabilidad, la organización y la participación comunitaria y con ello se generen procesos integrales de desarrollo comunitario y municipal. El objetivo de la *planeación* es precisamente transformar la demanda social en propuestas integrales de desarrollo comunitario, para articularlas en el plan del municipio.



Ésto permitirá definir y consolidar un proceso de planeación que impulse la formulación comunitaria de sus visiones y compromisos para el desarrollo y, principalmente, la formulación técnica de planes de desarrollo microregional.

Se trata de alimentar el proceso con las visiones de progreso de las comunidades y que sus propuestas priorizadas fluyan hacia la formulación del plan municipal de desarrollo.

En este proceso será fundamental que el gobierno municipal considere y respete la autonomía y las capacidades autogestivas de las comunidades, para establecer compromisos de corresponsabilidad, de tal forma que la autoridad municipal no aparezca como el gran proveedor, sino como el coordinador del esfuerzo colectivo y la instancia que propicie el cumplimiento de todo compromiso contraído por la vía de la concertación. En otras palabras, se trata de reconocer la responsabilidad del Estado con los derechos sociales en el nivel de los municipios.



El proceso de trabajo para la integración, instrumentación y evaluación del plan, comprenderá por lo menos cinco fases o etapas básicas:

Etapas del Proceso de Planeación del Plan de Desarrollo Municipal

1.- Diseño y formulación

2.- Validación y aprobación

3.- Programación y ejecución

4.- Control y seguimiento

5.- Evaluación

A continuación se explica cada una de ellas:

1.- Diseño y formulación

La etapa inicial de diseño y formulación se orientará sobre todo a la identificación de los problemas, rezagos, demandas y necesidades de las comunidades, de los sectores productivos, así como de los recursos reales y potenciales con los que cuenta. En este momento se debe tener en cuenta:

- Un diagnóstico socioeconómico, demográfico, ecológico, etc.
- La definición de objetivos, prioridades y metas.

- Las políticas o directrices generales conforme a las cuales se desarrollarán las acciones.
- Las estrategias que se llevarán a cabo para instrumentar las políticas.
- Los acuerdos y mecanismos de corresponsabilidad entre la sociedad, las autoridades municipales y los gobiernos estatal y federal.
- Los periodos de ejecución.

2.- Validación y aprobación

La etapa de validación y aprobación consiste en que los productos o resultados, obtenidos y sistematizados en la formulación, sean confrontados con las representaciones sociales y ciudadanas del municipio; en asambleas, foros y talleres de consulta pública y en sesiones públicas de Cabildo. Lo anterior, con el fin de verificar y confirmar que los planteamientos, demandas y aspiraciones de la colectividad municipal hayan sido recogidas e incorporadas en el plan, y que además guardan coherencia y compatibilidad con los planes estatal y nacional de desarrollo.



3.- Programación y ejecución

La etapa de programación y ejecución se divide en dos momentos: en el primero, las alternativas y vías de solución propuestas en las etapas anteriores, serán traducidas en acciones concretas, mediante la integración de programas operativos anuales (POA) y, en su caso, en programas sectoriales.

En este momento de la *planeación* es relevante analizar que los programas operativos anuales y los sectoriales, estén soportados en el presupuesto de egresos anuales, así como en los recursos que provienen del Convenio de Desarrollo Social y del Convenio de Coordinación Estado-Municipio.

En un segundo momento, se encuentra la ejecución, la cual estriba en la instrumentación de las acciones específicas comprendidas en cada uno de los programas. La responsabilidad de esta fase recae en las distintas áreas de la administración pública municipal mencionadas en la etapa de diseño y formulación, así como en aquellas comunidades que ejecuten obras o manejen recursos públicos entregados a través del Ayuntamiento.

4 y 5.- Control y seguimiento, y Evaluación

Las etapas de control y seguimiento, y de evaluación comprenden las actividades necesarias para conocer el grado de cumplimiento del plan y el avance de los programas, a fin de detectar posibles errores; verificar si el proceso se desarrolla conforme a lo planeado y programado, y en su caso, ejecutar las correcciones o reprogramaciones necesarias.

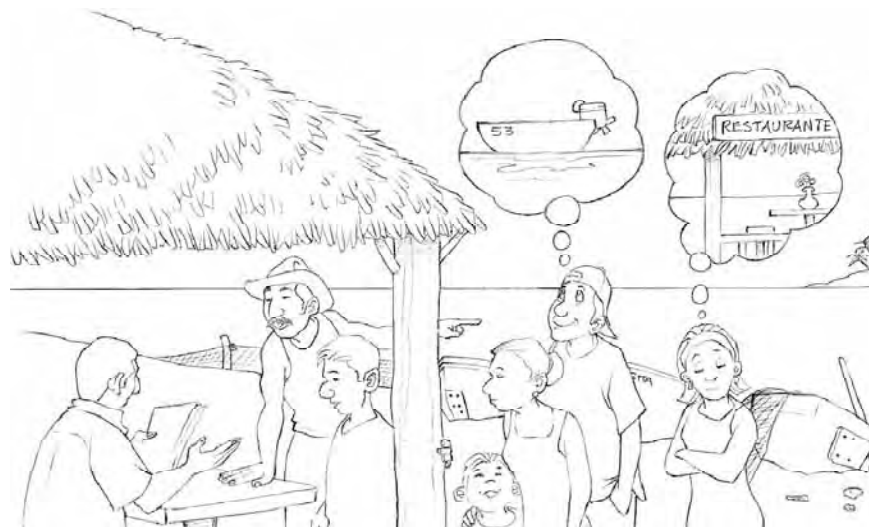
Por otra parte, también se deberá llevar a cabo una valoración cuantitativa y cualitativa de las acciones realizadas y de los resultados obtenidos, que permita apreciar el alcance de las metas, el impacto en la realidad y los procesos de trabajo.

La responsabilidad formal del control y de la evaluación radica en los integrantes del Ayuntamiento, los cuales la ejercerán de manera compartida con las comunidades y los ciudadanos organizados al interior del COPLADEM.

La Participación social en el contexto del desarrollo municipal

Uno de los rasgos más característicos de esta época, es la emergencia de una vigorosa participación social en asuntos de la esfera pública.

La participación ciudadana organizada en las tareas del desarrollo social es un imperativo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo. Uno de los objetivos primordiales de este plan, es ampliar los cauces para que las comunidades participen más activamente en la definición de los programas socialmente prio-



ritarios de la gestión gubernamental, y cuenten con la capacidad de decisión, ejecución y evaluación correspondiente.

Reconocer que la participación ciudadana otorga legitimidad a las comunidades para decidir sobre su propio desarrollo, significa iniciar un proceso de valoración de la capacidad comunitaria, que concluye con el reconocimiento, por parte del Estado, de que la participación social es imprescindible en la instrumentación de las políticas públicas, lo cual se traduce en una fuente de legitimidad en sus acciones de gobierno.

Por eso, es de primordial importancia abrir las puertas del Ayuntamiento para que las comunidades participen más activamente en la gestión municipal, y ejerzan su capacidad de decisión, ejecución y evaluación.

Son muchas y variadas las formas en las que la sociedad civil se organiza al interior de los municipios: desde organizaciones con fin específico, como lo son los comités de salud, la sociedad de padres de familia, los consejos regionales de abasto, el consejo municipal para el desarrollo rural sustentable y el ejido; hasta organizaciones con objetivos generales, tales como los patronatos de colaboración, las juntas vecinales y de mejoras, los comités de colonias y los consejos de participación ciudadana.

Asimismo, coexisten organizaciones con reconocimiento jurídico como las sociedades cooperativas, sociedades de solidaridad social, las unidades agroindustriales de la mujer y las organizaciones no gubernamentales.

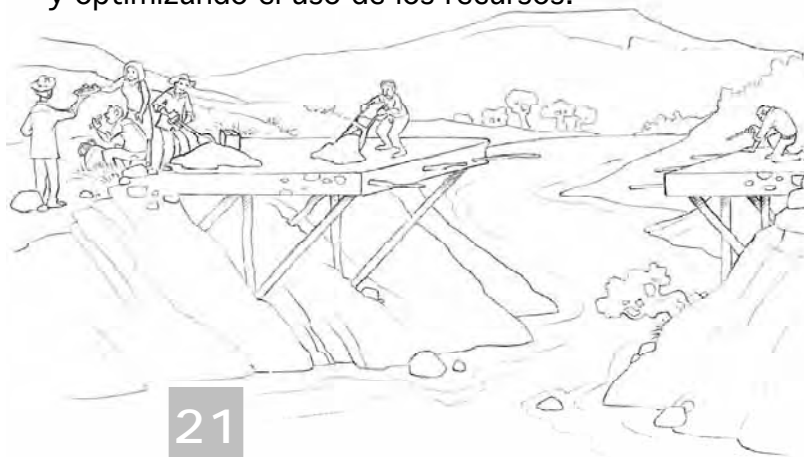
México, se ha caracterizado por la práctica de las formas comunitarias de trabajo, que han sido fundamentales para el

desarrollo de los pueblos indígenas y que todavía persisten en muchos municipios del país. El *tequio*, las *fajinas* y las *faenas*, son algunas prácticas de trabajo que han desarrollado las comunidades para dar respuesta a las necesidades de la población.

El objetivo fundamental en el proceso de descentralización es impulsar la democratización de la gestión local, mediante el uso y aplicación de políticas y estrategias que incorporen a la comunidad en la solución de sus propios problemas.

Principios de la planificación local participativa:

- Participar en los momentos estratégicos del proceso de toma de decisiones.
- Expresar sus problemas, soluciones y rumbo a seguir
- Establecer prioridades.
- Definir políticas para la acción municipal a corto y mediano plazo.
- Identificar y priorizar programas y proyectos.
- Contribuir en la formulación, ejecución y operación de proyectos.
- Establecer mecanismos de comunicación mutua permanente, a fin de posibilitar la toma de decisiones oportunas y ajustadas a la realidad, disminuyendo el riesgo y optimizando el uso de los recursos.





¿En qué consiste el control de gestión?

Toda decisión y/o proceso, (bien sea general o específico), que tiene lugar en los diferentes niveles y áreas administrativas de una alcaldía, puede y debe ser objeto de algún tipo de evaluación y control; así, el desempeño del personal, las finanzas municipales, las compras o adquisiciones, el presupuesto, son elementos a controlar.

Sin embargo, a continuación sólo nos referiremos al control del principal instrumento de gobierno con el cual cuenta el ejecutivo local: el Plan Municipal. Por ello, retomaremos la definición dada en el Capítulo II del presente manual.



El *control de gestión* constituye un proceso permanente, dinámico, a través del cual los representantes y funcionarios miden los logros del Plan, evalúa las causas de las posibles desviaciones y toma las decisiones necesarias para superarlas.

Esta definición hace obvia la estrecha interdependencia que existe entre el *control de gestión* y el proceso de planeación; la cual establece los parámetros y criterios sobre los cuales fundamentar el *control de gestión* y éste suministra la información necesaria para corregir, reorientar o redimensionar los objetivos y acciones previstos por los planes.

Si no se planea, no hay objeto de control (no hay nada que controlar) y si no se controla no es posible reiniciar (dar continuidad) y reorientar el proceso mismo de planeación, de ahí que para algunos autores, el *control de gestión* forma parte de la planeación.

Para ser útil el *control de gestión* gerencial en los gobiernos municipales —así como en cualquier otra organización— debe fundamentarse al menos en tres principios o criterios básicos:

- 1.- Debe hacer énfasis en la medición de resultados.
- 2.- Debe ser descentralizado.
- 3.- Debe ser aceptado y acatado por todos los niveles de decisión de la organización.

1.- Debe hacer énfasis en la medición de resultados

El gobierno local tiene su razón de ser en la atención de los problemas que afectan al municipio. Por ello, desde el punto de vista del *control de gestión*, para el alcalde y ediles municipales, es de vital importancia conocer si los problemas se están o no resolviendo de acuerdo con lo planeado. El hecho de que los fondos públicos se estén gastando en las acciones previstas o que las acciones se estén ejecutando bien, no constituyen una garantía de que el gobierno va por buen camino. En este sentido, lo realmente importante no es “hacer muchas cosas”, ni mucho menos “gastar todo el presupuesto”, sino “lograr mucho”; y este logro sólo puede ser alcanzado si los problemas sociales económicos, urbanísticos, comunitarios, entre otros, del municipio, se están solucionando o disminuyendo en intensidad. Por ello, el control debe obligar a los ejecutivos municipales a pensar y decidir constantemente en función de resultados.



2.- Debe ser descentralizado

La descentralización de autoridad (y de responsabilidades) al interior del gobierno municipal, suponen también descentralizar el control. Así como un presidente o director de un área no tiene la capacidad de decidir y hacerlo todo, tampoco puede controlarlo todo; ello implicaría dispersar su atención en un sinfín de detalles que haría imposible su necesaria concentración en los aspectos realmente importantes para la gestión. Para la alta gerencia municipal la descentralización del *control de gestión* implica reservarse o mantener la supervisión permanente sobre los elementos claves para el gobierno (situación de los problemas, logro de objetivos y metas, calidad y nivel de ejecución de acciones prioritarias, etc.) y delegar en niveles jerárquicos inferiores, el *control de gestión* sobre actividades o tareas puntuales, cuyos pormenores sólo son importantes conocer, en caso de detectarse anomalías en la evaluación de resultados.

Así, por ejemplo, al presidente le interesaría saber si el patrullaje policial en los barrios del municipio se está realizando de acuerdo con lo programado, sólo si los niveles de delincuencia en dichos barrios se mantienen o aumentan en intensidad; en este caso, la responsabilidad de controlar la calidad y cobertura de patrullaje es delegada al jefe de la policía municipal.

3.- Debe ser aceptado y acatado por todos los niveles de decisión de la organización

El *control de gestión* debe ser visto como un instrumento destinado a mejorar la acción de gobierno, es decir, como un medio necesario para alcanzar los objetivos del Plan Municipal, así como de aprendizaje organizacional, y no como una forma de presión dirigida a sancionar culpables de faltas y omisiones cometidas, aun cuando suministra información sobre el desempeño de los funcionarios municipales que puede y debe dar lugar a promociones, destituciones, o simplemente la detección de necesidades de formación, tanto a nivel técnico como administrativo. Por esta razón, puede resultar importante que cada funcionario municipal conozca, comprenda y acate los criterios y mecanismos a través de los cuales se evaluarán las actividades y objetivos que se encuentran bajo su responsabilidad, a sabiendas de que ello redundará en beneficio del municipio y fundamentalmente de la comunidad.



Requisitos que deben cumplirse para que sea posible el *control de gestión*

De acuerdo con lo expuesto hasta el momento, para que el proceso de *control de gestión* pueda ser exitoso (útil) debe cumplirse con una serie de requisitos previos:

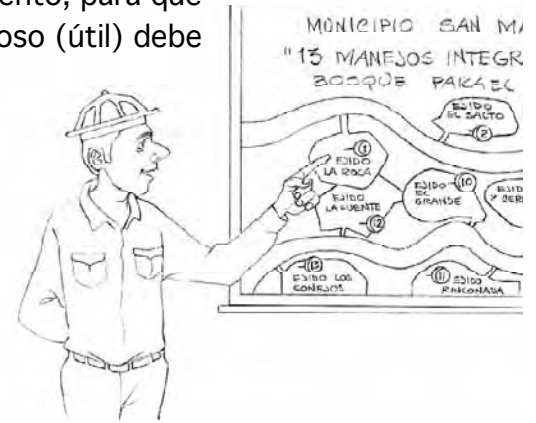
Debe haber un diagnóstico de los problemas municipales

Este diagnóstico, debe precisar los aspectos cualitativos y cuantitativos de cada problema (manifestaciones, causas claves y sus respectivas magnitudes). De no existir información sobre la gravedad de los problemas que deben enfrentarse, será imposible evaluar, posteriormente, si dichos problemas se solucionaron o disminuyeron en intensidad.

Debe existir un Plan Municipal donde:

a) Se hagan explícitos los objetivos y metas a lograr en cada problema, estos objetivos y metas constituirán referencias con las cuales comparar los resultados obtenidos y evaluar, por ende, cuán exitosa fue la acción de gobierno.

b) Se definan con claridad cada una de las acciones previstas para alcanzar los objetivos en términos de productos a obtener cali-





dad y cantidad, tiempos de realización y costos. De no ser así, será imposible establecer con rigor si dichas acciones fueron ejecutadas a plenitud en tiempo previsto y en concordancia con las previsiones presupuestarias asignadas.

c) Cada acción y cada actividad tengan responsables directos, no sólo de cumplirlas, sino de coordinarlas y evaluarlas; de esta forma quedará claramente establecido a quién corresponde controlar cada aspecto del plan.

Debe existir un esfuerzo constante de recabación, generación y análisis de información

La información es lo que hace posible tanto la planificación como el *control de gestión*. Los gobiernos municipales deben disponer de una unidad especializada capaz de producir y actualizar periódicamente, la información requerida para la toma de decisiones y, muy especialmente, aquella vinculada al plan municipal (reseñada en los puntos anteriores): de otra manera es imposible disponer de un control moderno, objetivo y oportuno que permita la evaluación y corrección permanente del desempeño gubernamental.



Como se dejó entrever en su misma definición, el *control de gestión* es un proceso que puede resumirse en tres pasos o fases:

a) **Medición:** Consiste en determinar tanto el grado de progreso alcanzado, en las acciones y actividades del plan como los cambios logrados en los problemas municipales prioritarios. La frecuencia de la medición dependerá fundamentalmente de los tiempos estimados, tanto para ejecutar las actividades correspondientes a cada acción (fecha de inicio y de término) como para la obtención de resultados (objetivos/metastas), información que debe estar adecuadamente registrada en el plan.

En este punto vale la pena destacar que las fuentes de información que permiten medir los resultados a nivel de cada problema, o los instrumentos utilizados para su recabación y registro, pueden ser esencialmente los mismos que se utilizaron como parámetros para las manifestaciones y causas claves. En la medición de resultados, se estiman los cambios generados como consecuencia de la ejecución de acciones por parte del gobierno municipal o la atención de demandas de acción por parte de otras organizaciones.

b) **Evaluación:** Supone comparar los grados de progreso efectuados en el paso anterior (lo que realmente se hizo y se logró), con los criterios establecidos en el plan municipal (lo que se espera hacer y lograr) y determinar las causas de las posibles diferencias. En la evaluación, prácticamente se actualizan los diagnósticos y análisis a nivel de cada problema, preparándose la información necesaria para tomar nuevas decisiones.

c) **Corrección:** Consiste en tomar decisiones concretas que modifiquen los problemas detectados en la evaluación o permitan extraer ventajas de posibles tendencias favorables encontradas en la evaluación. Estas decisiones pueden modificar o complementar algunas acciones del plan municipal, redefinir determinados objetivos o metas, modificar las estrategias de implementación o simplemente trasladar las responsabilidades de coordinación y/o ejecución a otras instancias pertinentes. La corrección de los planes y su adecuación a los nuevos requerimientos y circunstancias, constituye la esencia y fin último del *control de gestión*.



Los niveles de control del Plan Municipal

El *control de gestión*, como se apuntó con anterioridad, está destinado a medir, evaluar y corregir distintos aspectos del plan municipal. Este Plan expresa la decisión del gobierno local de invertir recursos (humanos, económicos, etc.) en un conjunto de acciones destinadas a solucionar los problemas prioritarios del municipio o estimular sus posibilidades de desarrollo.

Cada acción (y actividad) del plan expresa una relación recursos-producto-resultado, que debe ser ejecutada por un responsable en un lapso de tiempo establecido, cuyo cumplimiento es posible y necesario controlar en términos de calidad y cantidad.

El análisis de esos elementos da lugar, desde el punto de vista práctico, a cuatro niveles básicos distintos pero relacionados de control:

- 1.- Control de eficacia y efectividad
- 2.- Control de ejecución física de las acciones
- 3.- Control de ejecución presupuestaria
- 4.- Control de eficiencia

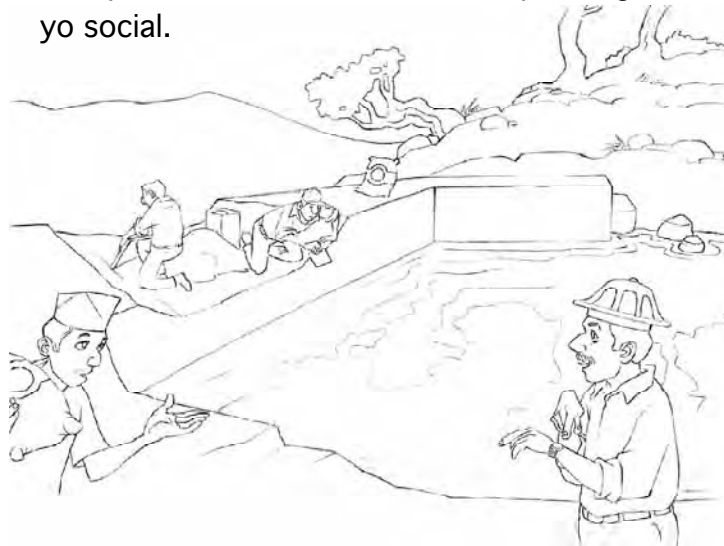
- 1.- Control de eficacia y efectividad

Constituye la medida más importante del éxito (o fracaso) de la gestión municipal, pues suministra información concreta y objetiva sobre los logros del gobierno en el enfrentamiento de los problemas prioritarios; un gobierno local es efectivo o eficaz (y por lo tanto exitoso) cuando su gestión se expresa en buenos resultados, es decir, cuando logra solucionar o disminuir en intensidad los problemas municipales.

La eficacia es la esencia misma del *control de gestión*, todos los demás controles están supeditados a ella, por tanto sólo se justifican o tienen sentido en la medida en que contribuyan a elevar la eficacia del gobierno.

David Osborne y Ted Gaebler, en su excelente obra titulada La Reinención del Gobierno, establecen seis argumentos o razones por los cuales todo gobierno serio y responsable está obligado a medir los resultados de su gestión, es decir, a controlar la eficacia de sus planes y programas:

- Si no se miden los resultados, no se puede distinguir entre el éxito y el fracaso.
- Si no se puede reconocer el éxito, no se le puede recompensar.
- Si no se puede recompensar el éxito, probablemente se recompense el fracaso.
- Si no se puede reconocer el éxito y el fracaso, no se puede aprender de ellos.
- Si no se puede reconocer el fracaso, no se puede corregir.
- Si se pueden exhibir resultados, se puede ganar el apoyo social.



Veamos cómo el control de eficacia y efectividad puede manifestarse:

A. El control de eficacia en la práctica

Una acción es muy eficaz si contribuye significativamente al logro de los objetivos/meta esperados, dado que los objetivos/meta del plan expresan el cambio deseado o esperado en las causas claves (causas importantes) y manifestaciones de un problema. El control de eficacia abarca dos niveles:

a) *Eficacia final*: destinada a evaluar el logro de los objetivos/meta finales del Plan (cambios esperados en las manifestaciones del problema).

b) *Eficacia intermedia*: destinada a evaluar el logro de los objetivos/meta intermedios del Plan (cambios esperados en las causas claves del problema).

Obviamente, la medida más importante del éxito gubernamental reside en la eficacia final, pues es la única que permite establecer si los problemas de la comunidad se están resolviendo efectivamente.

En este sentido, si la eficacia intermedia de un conjunto de acciones es alta, pero la eficacia final es baja, es muy probable que la selección de causas claves no estuvo bien fundamentada, por lo que sería necesario una revisión profunda del diagnóstico del problema.

El control de eficacia exige cumplir con los siguientes pasos:

1) Medir los cambios logrados a través de las manifestaciones y causas claves del problema (cómo y en qué magnitud se modificaron).

2) Comparar los resultados alcanzados (resultados de la medición) con los objetivos/metast finales e intermedios previstos en el plan. Mientras mayor sea la similitud cualitativa y cuantitativa entre resultados y objetivo/metast, mayor será el nivel de eficacia alcanzado. En caso de identificar diferencias significativas, habrá que identificar las razones o causas que permitan explicarlas (por qué no se alcanzaron los objetivos previstos).

3) Tomar las decisiones necesarias para corregir las desviaciones detectadas y seguir avanzando hacia el logro de los objetivos.



B. *Midiendo la eficacia del Plan*

Para la medición de eficacia, ya sea ésta terminal o intermedia, deben diseñarse indicadores apropiados. Como se apuntó anteriormente, un indicador constituye un algoritmo o fórmula que expresa la reacción entre determinadas variables; de acuerdo con lo visto hasta el momento, un indicador para medir eficacia debe expresar la relación entre un resultado constante y medido y el correspondiente objeto/meta planeado.

Los objetivos/meta representan las normas (referencias) con las cuales comparar los resultados obtenidos (cambios efectivamente logrados en las causas claves y manifestaciones del problema). Así, la eficacia final e intermedia para una acción o conjunto de acciones, se expresarían a través de las siguientes relaciones:

$$\text{Eficacia final} = \frac{\text{Resultado final obtenido}}{\text{Resultado final esperado} \\ \text{(objetivo / meta final)}}$$

$$\text{Eficacia intermedia} = \frac{\text{Resultado intermedio}}{\text{Resultado intermedio esperado} \\ \text{(objetivo / meta intermedio)}}$$

El resultado de la medición es un número que puede variar entre 0 y 1, mientras más se aproxime a la unidad, mayor será la eficacia. Este resultado puede multiplicarse por cien y expresarse en términos porcentuales.

Ejemplo: Supongamos una acción denominada “Creación y puesta en funcionamiento de 400 microempresas populares”, destinadas a lograr como objetivo intermedio, 800 nuevos empleos en las zonas populares del municipio, y como objetivo final, incrementar el ingreso familiar promedio de 800 familias pobres, desde 10,000 pesos/mes hasta 18,000 pesos/mes. Supongamos también, que luego de ejecutar la acción y de acuerdo con los tiempos de evaluación establecidos, se generaron 580 nuevos empleos (resultado intermedio) y se incrementó el ingreso familiar promedio hasta 15,000 pesos/mes (resultado final). En este caso, la eficacia de acción fue:

$$\text{Eficacia final} = \frac{\text{IFFPF P mt}}{\text{IFFPF P pt}}$$

donde:

IFFPF mt: Ingreso Familiar Promedio de 800 Familias Pobres medio en tiempo “t”

IFFPF pt: Ingreso Familiar Promedio de 800 Familias Pobres esperando para el tiempo “t”

$$\text{Eficacia final} = \frac{15.000 \text{ Pesos/mes}}{18.000 \text{ Pesos/mes}} = 0,83$$



$$\text{Eficacia intermedia} = \frac{EGTt}{GEPt}$$

donde:

EGt son empleos efectivamente generados por la acción en el tiempo "t" y,

GEPt es la generación de empleos por parte de la acción prevista para el tiempo "t"

$$\text{Eficacia intermedia} = \frac{580 \text{ empleados}}{800 \text{ empleados}} = 0,72$$

Los valores de eficacia final e intermedia expresan el grado de desviación que los resultados (finales e intermedios) experimentaron con respecto al objetivo final e intermedio. En el ejemplo, el resultado final logrado (ingreso familiar promedio de 15,000 pesos/mes) fue inferior al esperado 18,000 pesos/mes.

Esta desviación debe ser explicada, la razón más evidente es la diferencia que obtuvo entre el resultado intermedio esperado (objetivo intermedio) y el resultado intermedio obtenido (eficacia intermedia). Es decir, el incremento esperado en el ingreso no se obtuvo porque la acción no generó el número de empleos esperados (580 empleos en vez de 800 empleos). A su vez, esta diferencia también debe ser explicada a través de la información aportada por otros niveles de control, los cuales veremos a continuación.

2.- Control de ejecución física de las acciones

Establece la relación existente entre el producto que se espera obtener con la ejecución de una determinada acción y el producto realmente obtenido en un momento dado. Permite verificar si una acción fue realmente ejecutada o si se está ejecutando de acuerdo con lo previsto (qué se hizo y cuándo se hizo). El control de ejecución física abarca los mismos pasos de control de eficacia con la diferencia de que el objeto de medición, evaluación y corrección no son los resultados sino el *producto*. En este sentido, el indicador de ejecución física precisa la comparación entre un producto constatado y el producto planeado. Esta relación se expresa de la siguiente manera:

$$IEF = \frac{\text{Producto de la acción obtenido}}{\text{Producto de la acción planificado}} \times 100$$

donde:

IEF es el indicador de ejecución física.

El resultado de la medición expresa el porcentaje del producto esperado que fue realmente obtenido luego de ejecutar la acción.

Ejemplo: Retomemos la acción hipotética “Creación y puesta en funcionamiento de 400 microempresas populares”, supongamos que el tiempo de ejecución previsto para esta acción fue de dos años, al final de los cuales sólo se pudieron crear y poner en funcionamiento 300 microempresas populares. En este caso, tendríamos:

Producto de acción planificado: 400 microempresas creadas y puestas en funcionamiento en dos años.

Producto de la acción obtenido: 300 microempresas realmente creadas y puestas en funcionamiento en dos años.

$$\text{IEF} = \frac{300}{400} \times 100 = 75\%$$

Este resultado indica que sólo el 75% del producto de la acción fue obtenido realmente, como puede observarse, esta desviación entre el producto planeado y el producto obtenido explica la diferencia observada entre el objetivo intermedio y el resultado intermedio obtenido (eficacia intermedia); es decir, que sólo se generaron 580 empleos adicionales (en vez de 800) debido a que únicamente se pudieron crear y poner en funcionamiento 300 microempresas populares (en vez de 400).

En ocasiones, el (*IEF*) *indicador de ejecución física* puede ser analizado considerando los *beneficios* del producto; esto es válido cuando la acción está dirigida a beneficiar un determinado grupo poblacional. En el ejemplo utilizado, el indicador se expresaría de la siguiente manera:

$$\text{IEF} = \frac{\text{Población pobre beneficiada}}{\text{Población pobre que se esperaba beneficiar}} \times 100$$

Nuevamente es necesario indagar en torno a las causas que generaron la desviación entre el producto esperado y el producto planeado; para ello, quizá sea necesario recurrir al control de ejecución presupuestaria que veremos a continuación.

3.- Control de ejecución presupuestaria

Establece la relación entre el presupuesto ejecutado y el presupuesto programado para una acción en un determinado periodo de tiempo. Permite conocer cuánto del presupuesto asignado a una acción ha sido efectivamente gastado en ella. El indicador de ejecución presupuestaria se expresa de la siguiente manera:

$$IEP = \frac{PE_t}{PP_t} \times 100$$

IEP: indicador de ejecución presupuestaria

PE_t: presupuesto ejecutado para la acción evaluada, en el tiempo "t".

PP_t: presupuesto programado para la acción evaluada, en el tiempo "t".

El resultado expresa el resultado del presupuesto asignado para la acción que realmente fue ejecutado en el tiempo considerado.

Ejemplo. Si retomamos el ejemplo anterior y suponemos que la acción tenía un costo estimado (presupuesto asignado) de 150 millones de pesos y al finalizar la acción sólo se gastaron 100 millones de pesos, el grado de ejecución presupuestaria, sería:

$$\text{IEP} = \frac{\text{Pesos } 100.000.000}{\text{Pesos } 150.000.000} \times 100 = 66,66\%$$

Este resultado indica que para la acción, “Creación y puesta en funcionamiento de microempresas populares”, se ha gastado sólo el 66,66% del presupuesto inicialmente previsto. Esta diferencia entre el presupuesto programado y el realmente ejecutado, puede explicar la diferencia observada entre el producto planeado y el obtenido (ejecución física); es decir, que sólo se pusieron en funcionamiento 300 microempresas populares (en vez de 400) debido a que se gastó menos dinero en la acción (100 millones) de lo que estaba previsto (150 millones). En este caso, habría que indagar el por qué de la asignación deficitaria, o el destino de los fondos que faltaron para completar el producto esperado para la acción.



4.- Control de eficiencia

La eficiencia hace referencia a la relación que existe entre los productos obtenidos (con la ejecución de una acción) y los recursos empleados para generarlos, estos recursos pueden ser de distinta naturaleza, lo cual da origen a distintos criterios de eficiencia. Así, es posible determinar la eficiencia con respecto a la utilización de recursos humanos, al tiempo en que fue ejecutado, y a los recursos económicos.

En términos generales, un indicador de eficiencia expresa la siguiente relación:

$$\text{Eficiencia} = \frac{\text{Producto obtenido}}{\text{Recursos utilizados}}$$

El resultado indica la cantidad de producto obtenido para cada unidad de recursos invertidos, en este sentido, permite conocer cuántos pesos se están gastando por tonelada de basura recogida en el municipio, cuánto se emplea por cada microempresa creada, cuántos empleados municipales se están utilizando para el mantenimiento diario de cada hectárea de parque, cuántos habitantes del municipio están siendo atendidos por cada clínica o cuál es el costo de atender a cada habitante, etc. Obviamente, mientras más unidades de producto se obtengan con menos unidades de recurso, mayor será la eficiencia.

A menudo la ineficiencia en el manejo de los recursos aparece como causa de los bajos niveles de ejecución de las acciones y, por ende, de la ineficacia en la obtención de resultados (objetivos).

De igual forma, como sucede con los niveles de control sobre ejecución física y presupuestaria, el control de eficiencia también está supeditado a la eficacia. De nada vale ser muy eficiente si se es ineficaz; como dicen Osborne y Gaebler en La Reinención del Gobierno: “no hay nada más ridículo que hacer de un modo más eficiente, algo que debe dejar de hacerse”; es decir, no tiene sentido ejecutar bien y a un bajo costo acciones que no conducen al objetivo.

Como puede observarse, el *control de gestión*, visto en sus cuatro niveles básicos (eficacia, ejecución física, ejecución presupuestaria y eficiencia) permite realizar un seguimiento integral del plan municipal, desde su impacto sobre los problemas locales prioritarios, hasta el análisis de la cobertura, calidad y eficiencia de cada una de las acciones que lo conforman. De esta manera, es posible explicar la diferencia detectada en un objetivo/meta final del problema (eficacia final), rastreando su origen hasta el nivel más específico y concreto de las actividades.



Bibliografía

OSBORNE, David y Gaebler, Ted. (1994). La Reinención del Gobierno, Barcelona, Paidós.

Et-al (1985). Guías Técnicas para la Capacitación del Servidor Público Municipal; INAP—CEDEMUN, México.

Et-al (1999). ABC de Gobierno Municipal; Instituto de Desarrollo Municipal, México.

Rosales Ortega, Mario (1994). Los Secretos del Buen Alcalde, IULA/CELCADEL, Santiago de Chile.

México D.F.
Diciembre 2004
Tiraje: 5,000 ejemplares



Guía para el Buen Gobierno Municipal

TOMO SIETE

FORTALECIMIENTO MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

Participación
Ciudadana Y
Desarrollo
Local

SIETE

Serie: Guía para el Buen Gobierno Municipal
Introducción al Gobierno y Administración Municipal
Primera Edición, diciembre 2004, México, D.F.

Impreso en México

Autorizamos la reproducción de materiales
tomados de esta Serie, citando la fuente.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO
RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN. SAGARPA
Municipio Libre No. 377 Col. Sta. Cruz Atoyac,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 91.83.10.00
www.sagarpa.gob.mx

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. SEGOB
INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL
DESARROLLO MUNICIPAL. INAFED
Tejocotes No. 1264 esq. Limas Col. del Valle,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 50.62.20.00
www.inafed.gob.mx

INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE
CAPACIDADES DEL SECTOR RURAL. INCA Rural
San Lorenzo No. 1151 3er. piso Ala «A» esq. Cuauhtémoc
Col. Sta. Cruz Atoyac,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 91.83.01.80
www.inca.gob.mx

Este tomo forma parte de una serie de 10 ejemplares y pertenece al acervo cultural del Municipio para su consulta.

Directorio

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA,
DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN.
SAGARPA

Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Roberto Cedeño Sánchez
*Dir. Gral. de Programas Regionales y
Organización Rural*

José Tulais López
Director de Programas Regionales

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
SEGOB
INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y
EL DESARROLLO MUNICIPAL
INAFED

Felipe de Jesús Cantú Rodríguez
Director General del INAFED

José Octavio Acosta Arévalo
*Director de Capacitación y Profesionalización
del INAFED*

INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO
DE CAPACIDADES DEL SECTOR RURAL
INCA Rural

Leticia Deschamps Solórzano
Directora General del INCA Rural



Índice General de la Serie

Tomo 1

INTRODUCCIÓN AL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

- ¿Qué es el Gobierno Municipal?
- Organización de la Administración Pública.
- Características del Buen Gobierno y la Administración Municipal.
- Cómo Construir Equipos de Trabajo Motivados y Eficientes.

Tomo 2

EL MARCO JURÍDICO Y LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS MUNICIPIOS

- Marco Jurídico del Municipio y Reglamentación.
- Facultad Reglamentaria del Ayuntamiento.

Tomo 3

LOS SECRETOS DEL BUEN ALCALDE O PRESIDENTE

- Liderazgo y Administración Municipal.
- Cómo Construir Gobiernos Democráticos.
- Cómo Funciona el Buen Gobierno Municipal.
- Decálogo del Buen Alcalde o Presidente.
- Agenda del Presidente.

Tomo 4

LAS FINANZAS MUNICIPALES: CÓMO SE INTEGRAN Y CÓMO INCREMENTARLAS

- Finanzas Públicas Municipales.
- Cómo Incrementar los Recursos Financieros Municipales.

Tomo 5

EL PAPEL DEL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO DE SUS COMUNIDADES

- Desarrollo, Descentralización y Democratización Local: El Rol del Municipio en el Desarrollo Local Integral.
- La Función Principal de un Gobierno Local: Dinamizar el Desarrollo de sus Comunidades.

Tomo 6

EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

- La Planeación del Desarrollo.
- El Plan Municipal.
- El Control del Plan Municipal.

Tomo 7

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESARROLLO LOCAL

- La Participación Ciudadana en la Gestión Local.
- La Planificación con Participación de la Comunidad.
- Los Gobiernos Locales y la Gestión Participativa.

Tomo 8

SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES Y LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

- Servicios Públicos Municipales.
- Protección del Patrimonio Cultural de la Nación.



Tomo 9

GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL

- Política Ambiental.
- La Gestión Ambiental Municipal
- Proceso de Instalación del Sistema de Gestión Ambiental Municipal.
- Marco Jurídico de la Gestión Ambiental Municipal.
- Elaboración del Reglamento Municipal de Protección Ambiental.

Tomo 10

HABILIDADES DIRECTIVAS DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES

- Liderazgo de la Autoridad Municipal.
- Trabajo en Equipo.
- Comunicación Eficaz.
- Toma de Decisiones.
- Negociación y Manejo de Conflictos.



Contenido

Capítulo I

La Participación Ciudadana en la Gestión Local.....1

Capítulo II

La Planificación con Participación de la Comunidad.....13

Capítulo III

Los Gobiernos Locales y la Gestión Participativa.....37

Presentación

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, antes CEDEMUN), desde su creación en el año de 1983, ha buscado mejorar la calidad de gestión de los municipios a través de la capacitación, el apoyo técnico, el diseño y la distribución de publicaciones y materiales educativos, así como la difusión de información. El INAFED reconoce que el municipio es el núcleo donde la relación de los vecinos y su gobierno es permanente, por tanto, es donde mejor se expresa la problemática social.

En esta perspectiva, se aprobó en el año 2001 la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, misma que contiene por vez primera, un enfoque territorial como herramienta para mejorar la competitividad rural local y la planeación rural regional con participación comunitaria.

El enfoque territorial destaca la relevancia de que el territorio se constituya en el objeto central de las políticas públicas, de tal forma que correspondan con los elementos distintivos de las diferentes realidades locales y promuevan la cooperación entre agentes públicos y privados, nacionales y locales, como elemento fundamental para la gestión del desarrollo.

Consecuentemente con esta orientación, el Instituto Nacional para el Desarrollo de las Capacidades del Sector Rural (INCA-RURAL) y la SAGARPA a través de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, han desplegado un conjunto de acciones para impulsar el desarrollo rural de los municipios y mejorar la capacidad de gestión de sus administraciones, entre las que destaca, la Estrategia de Fortalecimiento Institucional Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable.

El INAFED se suma a estas iniciativas y presenta la serie de 10 *“Cuadernos para el Buen Gobierno Municipal”* con el propósito de contribuir a una nueva visión del municipio y del desarrollo local, ofreciendo un amplio panorama sobre la organización, funcionamiento, marco jurídico, finanzas, participación ciudadana, servicios públicos y desarrollo municipal.

Con estos materiales queremos sumarnos al esfuerzo de hacer de los gobiernos municipales, verdaderos órdenes de gobierno, que encuentran las soluciones a los problemas existentes.

A partir de estos principios, ponemos a disposición de los municipios, sus autoridades y funcionarios este material, esperando contribuya a un mejor ejercicio de sus responsabilidades públicas.

*Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural.*

Introducción

El desarrollo y mejoramiento de las condiciones de vida de la población, requiere de la transformación democrática de los municipios, ya que es en este ámbito en el que se da el primer punto de articulación entre la sociedad y el gobierno. Es el espacio territorial que enmarca la vida cotidiana de quienes lo habitan, en él satisfacen sus necesidades básicas y se dirimen conflictos a partir de relaciones sociales y de poder específicos.

La democratización municipal requiere de una serie de condiciones y acciones encaminadas a lograr una auténtica participación de la ciudadanía que sea directriz de los siguientes ejes:

a) Un proceso de planeación y gestión del desarrollo sustentable a nivel local que incluya los diversos intereses y demandas de la población.



b) Un proceso de reforma del gobierno que democratice y eficiente los órganos políticos y administrativos del poder municipal, y

c) Un proceso de fortalecimiento de la sociedad civil mediante la transferencia de espacios de poder real a la ciudadanía, para el diseño e implementación de proyectos de interés común en el municipio.

El Municipio constituye el ámbito en el que, cotidianamente, los ciudadanos expresan sus necesidades y prefiguran sus proyectos, es por esta razón que el Municipio debe convertirse en el espacio en el que, de manera preponderante, se definan las estrategias, los programas y los proyectos de desarrollo económico y social. Democracia, autonomía, desarrollo y participación no son conceptos inconexos y distintos, al contrario, su conjugación es necesaria en aras de un nuevo municipalismo que dé respuesta a las distintas demandas sociales.

El desarrollo económico y social de las comunidades, difícilmente puede existir si no se nutre de la imagen de futuro, que los ciudadanos que habitan un Municipio tienen de sí mismos. El desarrollo local debe insertarse en el marco de una estrategia democrática de participación que permita a los ciudadanos ser artífices de su destino, dejando de ser sujetos pasivos de las decisiones de los poderes públicos y convirtiéndose en ciudadanos participativos, exigentes con las soluciones que se aportan, conscientes de los problemas de su colectividad e implicados en la solución de los mismos.

Las estrategias de participación se deben insertar en una dimensión más amplia que la receptividad, es decir, requerimos hacer de nuestras administraciones públicas, organizaciones volcadas hacia los problemas de los ciudadanos, atentas a sus necesidades y, por ello, abiertas para definir, estructurar y



planificar los objetivos y principios que han de orientar la gestión de los procesos vinculados al desarrollo, haciendo de éste un espacio abierto a la sociedad civil, a fin de servir de catalizador de todas las energías de la comunidad local, así mismo, la participación activa de los ciudadanos, constituye un preventivo a las prácticas de corrupción.

La conducción del proceso de desarrollo por parte de la población local, constituye un rasgo que alienta un desempeño eficiente y eficaz de todos aquellos involucrados en las tareas de definición y ejecución de los programas y los proyectos. La escala en la que opera el desarrollo local le otorga una mayor flexibilidad para la reorientación de los programas y proyectos atendiendo a los cambios que ocurren en los ámbitos que rebasan el municipio. El desarrollo local es pues, impensable, si no es soportado por un proceso de planificación comunitaria y municipal.

En la presente Guía encontrará usted elementos que le ayudarán a comprender la importancia y alcance de la participación social, así como ideas y experiencias para fortalecer la organización social, en la perspectiva del desarrollo y mejoramiento de los municipios.



capítulo uno

La Participación Ciudadana en la Gestión Local



capítulo dos

La Planificación con Participación de la Comunidad



capítulo tres

Los Gobiernos Locales y la Gestión Participativa



Gestión y participación

La gestión municipal puede ser entendida como “la organización y el manejo de recursos organizativos, financieros, humanos y técnicos por parte del Ayuntamiento, para proporcionar a los distintos sectores de la población los satisfactores de sus respectivas necesidades de bienes de consumo individual y colectivo”, y estimular sus potencialidades de desarrollo local.

Cuando se hace referencia a la gestión, se está hablando de un proceso de toma de decisiones a través del cual se determina el futuro de una localidad, en términos de su desarrollo. Para el desarrollo de la gestión, los municipios cuentan con una estructura institucional de apoyo conformada por normas, competencias, procedimientos, estructuras administrativas, recursos humanos y económicos, etc., cuya articulación permite a las autoridades y a los funcionarios municipales atender las necesidades y demandas de la población.

Por otra parte, las decisiones son tomadas atendiendo al juego de influencias de las distintas fuerzas sociales y políticas sobre las instancias de poder local. La gestión municipal es política en la medida en que intervienen grupos que representan intereses individuales y colectivos, los cuales instituyen reglas de juego, establecen relaciones entre sí y desempeñan distintos roles en los procesos de decisión. En ese sentido, la gestión municipal no debe entenderse únicamente como la habilidad gerencial para administrar recursos, sino como la capacidad para negociar las decisiones y resolver los conflictos.

La intervención de las comunidades es un ingrediente, hoy en día, fundamental para los procesos que se desenvuelven en el ámbito local, tanto desde la perspectiva jurídica, como social. En efecto, la participación se ha convertido en un aspecto central y prioritario en la vida de los municipios.

La participación es un instrumento clave para contribuir a la solución de los problemas más apremiantes a nivel local y para la realización de una gestión más democrática, eficiente y eficaz.

La participación es un término que ha tenido diversas acepciones. La noción de participación ha estado marcada por diversos factores de la población, excluidos de los beneficios sociales, los procesos de modernidad, la transformación institucional de los estados y la democratización.

La noción de participación: tipos, niveles y condiciones

¿Qué es la participación?

Cuando se hace referencia a la participación se está, generalmente, hablando de cosas distintas según la óptica desde la cual se mira. En todo caso, para efectos de este manual, el término participación alude a:

Una forma de intervención social que le permite a los individuos reconocerse como actores que, al compartir una situación determinada, tienen la oportunidad de identificarse a partir de intereses, expectativas y demandas comunes, y que están en capacidad de traducirlas en formas de actuación colectiva con una cierta autonomía frente a otros actores sociales y políticos.

En ese sentido, *participación* es entendida como la intervención (directa o indirecta) de distintos actores en la definición de las metas de acción de una colectividad y de los medios para alcanzarlas. Es un proceso social que genera la interacción de diferentes actores (individuales o colectivos) en la definición de su destino colectivo. Esa interacción involucra, por tanto, relaciones de poder que se presentan en todos los espacios donde se despliegan relaciones humanas y que tienen una incidencia mayor o menor según los intereses, las valoraciones y las percepciones de los implicados en la interacción. Es importante indicar que estas expresiones de poder generan tensiones y conflictos que pueden tener un efecto positivo o negativo en los procesos de participación.

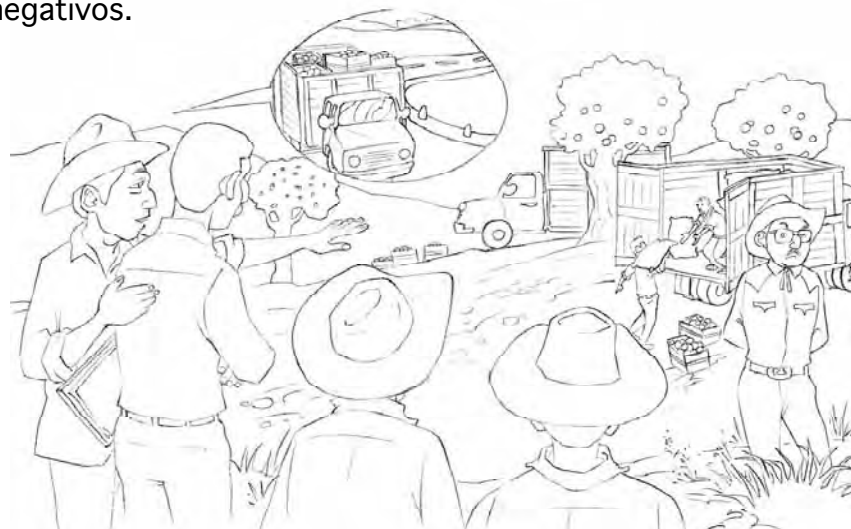
Un ciudadano participa cuando se ve afectado por una decisión o una medida tomada en el municipio, barrio, localidad, departamento, etc., o cuando desea concretar un deseo, o un proyecto. Por ejemplo, un usuario del servicio de agua interviene cuando se siente afectado por el aumento de las tarifas del servicio. Su participación puede ser de diversa índole, pero él actúa en función de sus intereses y demandas y con el objeto de mejorar su situación. Un vecino participa en el mejoramiento de las condiciones de vida del barrio cuando forma parte activa de un comité de barrio pro-pavimentación. Su acción está encaminada a dar respuesta a un problema sentido en la cuadra o en el barrio. Los ciudadanos actúan a partir de sus necesidades y del interés que tengan para resolver un problema o para hacer realidad una aspiración. La solución que se le dé a los problemas está mediada por las motivaciones, expectativas e intereses de los individuos.



En un proceso participativo se expresan relaciones de poder. Esto significa que los actores involucrados buscan imponer sus intereses y puntos de vista sobre el “qué hacer”. Se despliegan estrategias y pautas de comportamiento que conducen a la aceptación de las alternativas de solución por parte de los otros actores. Esta imposición de las decisiones está cimentada generalmente, en ciertas condiciones “favorables” de unos actores frente a otros, por ejemplo, el mayor conocimiento que se tiene sobre la problemática, la posibilidad de contar con recursos económicos, un nivel educativo mayor, etc.

En tanto incorporan relaciones de poder, los procesos participativos en la mayoría de los casos dan lugar a conflictos o tensiones que pueden llevar a abortar los procesos participativos o, si se manejan y resuelven adecuadamente, a potenciarlos.

De todas formas, es importante tener en cuenta que los conflictos se presentan en cualquier interacción social y que requieren, por tanto, un buen manejo para que no produzcan impactos negativos.



Tipos de participación

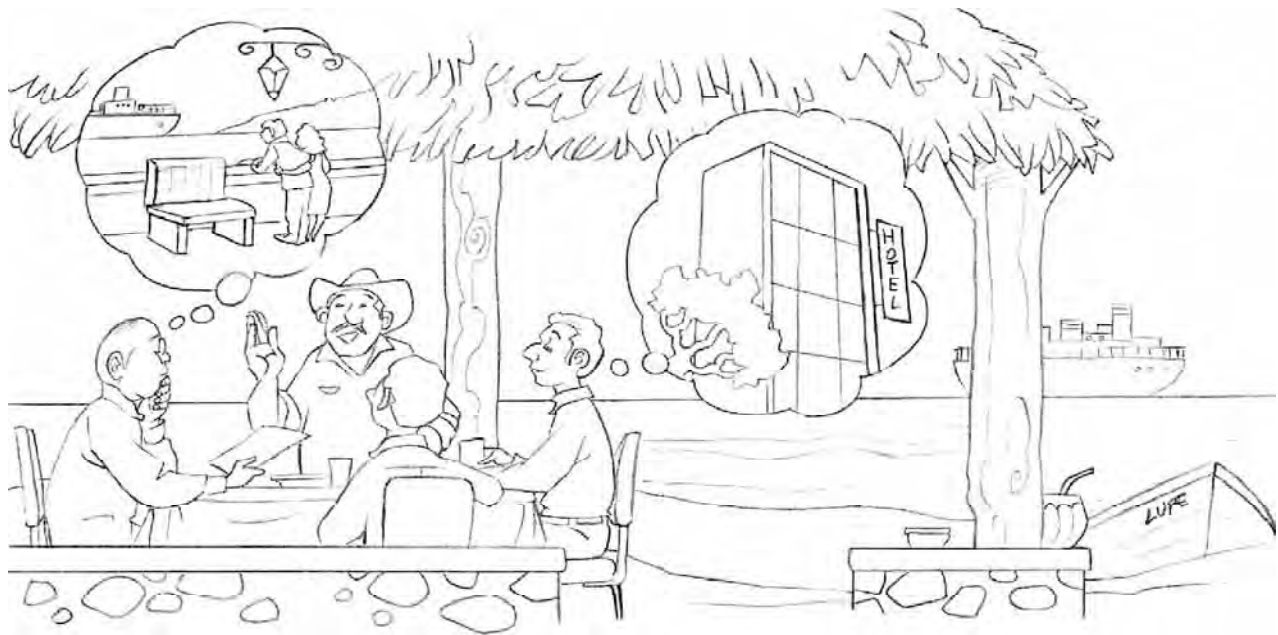
Desde el punto de vista de los tipos de participación, es preciso distinguir aquellos que operan en la esfera privada de los que se desarrollan en el ámbito de lo público. Entre los primeros, están la participación social y la comunitaria. La primera se refiere al proceso de agrupamiento de los individuos en distintas organizaciones de la sociedad civil para la defensa y representación de sus respectivos intereses. Mediante este tipo de participación se configura progresivamente el tejido social de organizaciones que pueden ser instrumento clave en el desarrollo de otras formas de participación, especialmente en la esfera pública. Es el caso, por ejemplo, de la organización de grupos de jóvenes, de mujeres, etc., Ya sea para la búsqueda de mejores condiciones de vida, para la defensa de sus intereses, etc.

Por su parte, la participación comunitaria alude a las acciones ejecutadas colectivamente por los ciudadanos en la búsqueda de soluciones a las necesidades de su vida cotidiana. Estas acciones están vinculadas directamente al desarrollo comunitario y pueden contar o no con la presencia del estado. Las acciones emprendidas por los comités pro-pavimentación, pro-agua, las actividades encaminadas a la creación de centros comunitarios, de la construcción de casetas, son ejemplos de participación comunitaria.

Los otros tipos de participación se desenvuelven en el ámbito de lo público y son la participación ciudadana y la participación política. La primera se define como la intervención de los ciudadanos en la esfera pública en función de intereses sociales de carácter particular. Los Consejos Municipales para

el Desarrollo Rural Sustentable, los Consejos de Desarrollo Social, las sociedades cívicas de distinta índole.

Por último, la participación política es la intervención de los ciudadanos a través de ciertos instrumentos (el voto, por ejemplo) para lograr la materialización de los intereses de una comunidad política. A diferencia de la participación ciudadana, aquí la acción individual o colectiva se inspira en intereses particulares. Sin embargo, al igual que ella, el contexto es el de las relaciones entre la sociedad civil y el estado. Los ciudadanos que votan, promueven e intervienen en consultas, referendos, cabildos abiertos, etc., están participando políticamente.



Los niveles de participación

No todo proceso participativo tiene el mismo alcance. Para comprender mejor las acciones de intervención de los individuos y grupos, es necesario examinar los niveles en que se desenvuelven. A ese respecto, pueden distinguirse los siguientes:

- Información
- Consulta
- Iniciativa
- Fiscalización
- Concertación
- Decisión
- Gestión



A medida que se progresa en esa escala, el proceso participativo se hace más complejo y exigente pues implica para el participante llenar una serie de requisitos y condiciones de muy diversa índole (conocimientos, experiencia, autonomía, conciencia de intereses, capacidad de liderazgo, capacidad de gestión, etc.) y hacer uso de diferentes instrumentos, especialmente capacidad de convocatoria, manejo de grupos, identificación de estrategias, administración de recursos, etc.



Condiciones de la participación

La participación exige un mínimo de condiciones objetivas y subjetivas. Entre las primeras hay que destacar la existencia de un conjunto de derechos consagrados, entre los cuales los de expresión y asociación son fundamentales. Debe asegurarse un clima propicio para el ejercicio de derechos y libertades. Esto significa que se debe garantizar, por parte del Estado, la intervención de los ciudadanos en los asuntos que les atañen y el uso de los canales y mecanismos de participación.

Igualmente imprescindibles son la creación de canales formales e informales de participación, que permitan el encuentro y la interrelación entre distintos actores y con el estado.

Un canal de participación es la instancia a través de la cual se establece contacto entre distintos sectores de la población y entre éstos y el gobierno municipal para desarrollar y garantizar actividades participativas. Tal es el caso de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable. Si no existe organización ciudadana la participación se convierte en acciones dispersas de individuos que no tienen impacto y no logran transformar la situación o los problemas detectados.

Entre las condiciones subjetivas, hay que mencionar el deseo y la motivación de participar, el conocimiento del medio por parte de los individuos y la interiorización y práctica de una cultura democrática.

La participación exige que las personas tengan el deseo, la motivación y el interés, si no existe motivación no hay posibilidades de promover la intervención de la ciudadanía. Es importante clarificar que las motivaciones de las personas son múltiples y no están necesariamente ligadas a procesos colectivos, sino que responden a intereses individuales.

Generalmente, las motivaciones están relacionadas con suplir necesidades, acceder a servicios, desarrollar capacidades, involucrarse en los procesos de toma de decisiones, mejorar la autoestima, etc.

En ese sentido, los procesos de participación deben entenderse también desde la perspectiva individual, en tanto los sujetos intervienen a partir de un conjunto de motivaciones circunscritas a planos individuales y no colectivos. Se participa en la medida en que se logra cumplir con las expectativas y requerimientos individuales.

Una condición fundamental es el conocimiento que deben tener la ciudadanía y las organizaciones sobre los problemas del entorno, los mecanismos necesarios para resolverlos, los actores que intervienen en el proceso, las herramientas y los pasos para llevar a feliz término sus acciones, etc.

Indudablemente, la interiorización y la práctica de una *cultura democrática* es la condición fundamental para posibilitar la participación. *Cultura democrática* puede definirse como una manera de ver el mundo y la vida que se inspira y sustenta en principios y valores como la solidaridad, la igualdad, el respeto a la diferencia, la tolerancia y la participación y que se traduce en la forma de vida de los individuos y de la colectividad. La interiorización de estos valores y principios son factores facilitadores y potenciadores de la participación.





La Planificación con Participación de la Comunidad

“La planeación no es el proceso de elaborar un documento que se denomina plan o programa. Ésto es sólo una parte del proceso...”

1.- Planificar es usar óptimamente los recursos: la planeación debe involucrar plenamente a la gente

Una afirmación clásica de la economía es que los recursos son escasos y las necesidades ilimitadas. En consecuencia, es necesario establecer prioridades para satisfacer algunas necesidades y no otras.

Planificar es ordenar el uso de los recursos escasos para su utilización óptima en un determinado período de tiempo. De este modo, se consigue la máxima satisfacción de necesidades posible. No obstante, esta acción racional de planificar puede ser menos efectiva de lo deseable.

En muchos municipios, el Ayuntamiento encarga a consultores externos la elaboración del *Plan de Desarrollo Municipal*, y con frecuencia éstos no son aplicados. La razón es que son elaborados por expertos ajenos a la vida de la localidad, que muchas veces no toman en cuenta la opinión de los funcionarios municipales, ni de los ciudadanos. Estos planes, son de hecho, una especie de imposición que refleja las preocupaciones y prioridades de agentes externos al Municipio.

Para que la *planeación* sea efectiva, es necesario el involucramiento de los diversos agentes locales: funcionarios, organizaciones sociales y productores. El desafío actual de la *planeación* es ser expresión del sentir de la gente y no sólo de las prioridades de los técnicos.

En este sentido, es muy importante la distinción entre *proyecto* y *proceso*. El *proyecto* es un instrumento técnico que ordena las acciones y recursos en el tiempo y se traduce en una organización (organigrama) y en una secuencia de acciones (cronograma). Sin embargo, estos instrumentos no sirven mucho si no expresan la voluntad de la comunidad y de sus instituciones vivas. Un *proceso*, en cambio, es el movimiento de un conjunto de agentes sociales organizados, actuando como protagonistas.

De lo que se trata, en cuanto a impulsar y estimular el desarrollo, es de apoyar procesos sociales en los que la gente esté involucrada y sea efectiva protagonista. Los proyectos deben servir para apoyar procesos sociales reales y no a la inversa. Cuando agentes externos actúan tratando de que la gente siga su proyecto, lo más probable es que no ocurra nada o que el esfuerzo realizado en su mayor parte se pierda cuando se produzca el retiro de dicho agente.



2.- Para impulsar el desarrollo contamos con diversos tipos de recursos: humanos, financieros, materiales y técnicos. El principal recurso del desarrollo es la propia gente...

El acto de planificar implica actuar sobre dos áreas: por una parte, la de las necesidades —que se dicen ilimitadas— y, por otra, la de los recursos, definidos siempre como limitados o escasos. Se dice que las necesidades son ilimitadas ya que el satisfacer unas genera de inmediato el apareamiento de otras, frente a los recursos que continúan escasos. De allí la necesidad de ordenar su uso. Los principales recursos con los que cuenta un administrador municipal son:

a) Primero, la gente, es decir, los **equipos humanos**. Éste es el recurso más valioso porque, entre otras cosas, tiene la particularidad de generar nuevos recursos. Un funcionario eficaz puede elaborar un buen proyecto y con éste obtener nuevos recursos materiales o financieros. Hablamos de equipos humanos porque ello supone tanto la organización como la integración entre sí de la gente que trabaja en el Municipio.

b) Luego, están los **recursos financieros**, esto es, los medios económicos con los cuales podremos adquirir los insumos y las tecnologías necesarias para realizar cualquier tarea. Los recursos financieros se encuentran en el presupuesto municipal, pero también en

las transferencias de otras entidades públicas, en los aportes del sector privado o en los créditos de la banca.

c) En tercer lugar, están los recursos materiales, vale decir las instalaciones, los equipos y los vehículos que se tienen o que aporta la comunidad beneficiaria de la acción u otras contrapartes institucionales.

d) Y, finalmente, la tecnología que permita hacer bien las cosas con el menor costo y en un lapso breve de tiempo. Al contrario de lo que se piensa, encontrar los mejores métodos para emprender una acción puede ser menos fácil de lo que parece.

Los recursos son medios de acción que pueden ordenarse y combinarse de diversas maneras. Definir la prioridad de los problemas a resolver con los recursos que se tiene es un asunto básicamente político, en tanto que la forma específica de combinarlos entre sí para conseguir los mejores y mayores resultados constituye, más bien, un asunto técnico. En todo caso, entre ambos aspectos existe una estrecha y constante interacción.



3.- Planificar es establecer problemas y necesidades, determinar las causas que efectivamente los generan y priorizar el uso de recursos en función de los objetivos y metas de acción...

Para planificar, es necesario saber cuáles son los problemas principales, ordenarlos en función de prioridades y fijar estrategias y metas para darles solución. Saber cuál es el problema es menos fácil de lo que parece porque se suele confundir síntomas con causas: el dolor de cabeza con el resfrío. Determinar cuáles son los verdaderos problemas y cuáles sus causas, es un esfuerzo indispensable para una buena *planeación* posterior.

Una vez determinados, es necesario *jerarquizar los problemas* en orden de prioridad, lo que constituye una decisión política (que plantea la pregunta de quién la toma). Determinar, por ejemplo, que la construcción del alcantarillado es más importante que la apertura de un camino, es fijar una prioridad que supone que el beneficio a los habitantes favorecidos por el alcantarillado es para la comunidad más importante que el beneficio del camino para los productores por alguna razón determinada.

Pueden haber varias maneras de jerarquizar los problemas para su solución. Cuando un candidato a Presidente da a conocer su programa de acción elaborado en función de las propuestas de su partido, ello implica una ordenación o priorización de problemas. Cuando los técnicos municipales elaboran el plan de obras del año están también estableciendo prioridades. Por último, cuando los dirigentes comunitarios

opinan sobre los principales problemas, estamos frente a un tercer tipo de priorización.

Ordenar los problemas según su prioridad no es lo mismo que tomar la decisión de solucionarlos. Habrá problemas de muy difícil solución, otros que requerirán de una cantidad muy alta de recursos —de los cuales no se dispone—, otros solucionables con recursos menores e, incluso, aquellos que hasta podrían arreglarse solos con el correr del tiempo.

Podríamos hacer un ejercicio simple de programación estableciendo cuatro columnas. En la primera, colocaríamos los problemas en orden de prioridad estableciendo sus causas. En una segunda, transformaríamos los problemas en objetivos y metas de acción¹ para solucionarlos, en tercer término, enlistaríamos los recursos que necesitamos —humanos, financieros, materiales y técnicos— para satisfacer cada necesidad. Por último, la propuesta de organización de los agentes institucionales y sociales involucrados en la ejecución.

Rápidamente nos daríamos cuenta que los recursos se nos agotan al satisfacer el primer, segundo o tercer problema. Tal vez, hay un problema muy caro de satisfacer y, al mismo tiempo, varios problemas se pueden resolver con pocos recursos. Este mero ejercicio nos llevará, probablemente, a reordenar nuestro listado de prioridades dejando de lado algún problema



¹ La diferencia de objetivos y metas es su grado de generalidad. Para cumplir un objetivo hay que cumplir un conjunto de metas, las cuales son más fácilmente cuantificables. Construir una casa puede ser un objetivo, fijar los cimientos, levantar las paredes, colocar el techo y efectuar las terminaciones, otras tantas metas. El objetivo es el qué se quiere, y la meta es el cuánto se quiere.

importante, pero difícil de resolver, y optando por otros de menor jerarquía pero de fácil solución.

Hay otros aspectos a tener en cuenta a la hora de programar. Por ejemplo, el efecto multiplicador al solucionar cada problema:

- a) El efecto multiplicador se refiere al grado en que solucionar determinado problema nos permite abordar otro. Un criterio clásico es el de consumo y producción. Sabemos que los recursos destinados a solucionar problemas de consumo no tienen el efecto multiplicador de recursos destinados a la producción. Por ejemplo, un recurso destinado a la construcción de un parque recreativo probablemente tendrá un menor efecto multiplicador que ese mismo recurso destinado a construir un pequeño estanque para almacenar agua que beneficie a ciertos productores hortícolas. En el segundo caso, hay un efecto multiplicador a causa del probable incremento de la producción y, por tanto, del empleo y los ingresos generados por el incremento de la actividad productiva.



b) La **competitividad** por el uso de los recursos se refiere a que dos problemas pueden utilizar el mismo tipo de recurso escaso agotándolo. Por ejemplo, si se trata de elaborar dos proyectos, uno para satisfacer las demandas de alcantarillado y otro de agua de dos sectores diferentes, es evidente que ambos proyectos rivalizan. No ocurre lo mismo entre un proyecto de dotación de agua potable y un programa de capacitación de dirigentes vecinales. En suma, dos problemas pueden ser **competitivos** (usan los mismos recursos), **complementarios** (uno genera recursos que le sirven al otro) o **indiferentes** (utilizan fondos distintos) en el uso de presupuesto.

c) La **condicionalidad** es la mayor o menor flexibilidad existente para el uso de los recursos. Es evidente que ciertas ofertas de fondos del gobierno federal están condicionados a determinados usos y que no podremos utilizarlos sino de esa manera. Lo contrario es el caso de recursos municipales de libre disposición que podemos destinar indistintamente a cualquier uso.

d) Por último, en el lenguaje de planeación se distingue normalmente entre el corto, el mediano y el largo plazo. Aunque los criterios varían, en general se entiende por **corto plazo**, menos de un año, **medio plazo**, entre dos y cuatro años y **largo plazo** cinco años o más.

4.- La *planeación* para ser efectiva debe involucrar a los agentes sociales afectados. El plan local más efectivo es aquel que se realiza con participación de la comunidad

Uno de los problemas serios que ha impedido a la *planeación* jugar un rol más importante en los procesos de desarrollo es que ha sido vista como un instrumento de los técnicos. No siempre se ha logrado un compromiso de la comunidad favorecida. Existe ahora un cierto consenso en que la mejor manera de asegurar el éxito de la *planeación* es obtener el involucramiento de los diversos agentes sociales. No obstante, esto implica planificar de otro modo: a partir de la gente, de sus demandas, necesidades y compromisos.

Los métodos de diagnóstico participativo buscan, justamente, producir un involucramiento de la gente tanto en la determinación de los objetivos estratégicos y operacionales de la *planeación* como en su ejecución misma. Involucrar a la gente ayuda no sólo a hacer colectivas las metas de *planeación*, sino que hace de ésta un instrumento más adaptado y, adicionalmente, permite sumar recursos adicionales aportados por los diversos grupos organizados de la comunidad.



Un procedimiento simple de *planeación participativa* es consultar a la comunidad organizada su opinión acerca de sus problemas, pedirles que los prioricen y luego que definan qué tipo de aportes puede realizar para solucionarlos. Esta operación puede hacerse por agentes sociales –reuniones de trabajo con dirigentes comunitarios, productores, jóvenes, etc.- o por sectores espaciales (barrios, localidades). Esta priorización debe ser recogida en el plan para, más adelante, dar lugar a acciones conjuntas entre la autoridad local y la comunidad.

Hay diversas técnicas para planificar de manera participativa. Una de ellas es la denominada *micro planeación*³ que permite enfrentar problemas locales mediante la realización de talleres con la comunidad en donde se priorizan problemas, se definen soluciones, se logran consensos y se trabaja en equipo⁴. Las agencias alemanas de cooperación utilizan un método llamado ZOPP, que consiste en determinar problemas, prioridades y formas de acción grupalmente, mediante el uso de tarjetas y un procedimiento de pasos analíticos progresivos⁵.

Otras escuelas hablan de *planeación situacional*⁶, poniendo el énfasis en los puntos de vista distintos de los agentes sociales. Cada agente tiene la razón, desde su particular punto de vista, y tiende a interpretar cualquier *planeación* des-



3 Ver: GOETHERT, R. y N. Hamdi. “La micro-planeación” en Un proceso de programación y desarrollo con base en la comunidad.

4 Idem.

5 Todas las diversas agencias de la cooperación alemana utilizan el ZOPP y cuentan, normalmente, con instructores especializados para difundir y enseñar el método.

6 Escuela de Planificadores Sociales de las ONG “SUR Consultores”; en Chile.

de la lógica de sus propios y legítimos intereses. Luego, cualquier plan puede ser interpretado y aplicado de múltiples maneras. Por tanto, el esfuerzo de la *planeación situacional*, es hacer explícitos los intereses de los diversos agentes estableciendo luego, un proceso de negociación para llegar a acuerdos que hagan operativa la *planeación*.



5.- La micro planeación: metodología para elaborar planes de acción con participación de la comunidad organizada...

Cualquier Municipio/Ayuntamiento puede llevar a cabo un proceso de *planeación participativa* si cumple con las siguientes condiciones necesarias:

a) **Voluntad política** : Es necesario que las autoridades locales —Presidente y Cabildo— tengan la decisión real de impulsar el proceso participativo. No hay que olvidar que ello significa **compartir el poder** y que muchas veces habrá situaciones de conflicto por resolver. Sin embargo, como la participación es base de la democracia y, por otra parte, moviliza recursos privados, la administración municipal que opte por la participación tiene una gran oportunidad de ser recordada no sólo por su liderazgo democrático sino por la magnitud de su obra.

b) **Existencia de organizaciones, dirigentes y deseo de progreso**: La participación supone la organización, y ésta la existencia de **comunidades motivadas** y de **líderes democráticos y capaces**. El proceso participativo debe ir acompañado entonces por una acción efectiva de detección y formación de líderes y de apoyo a las organizaciones, cualquiera que sea su identidad o simpatía política. La participación, necesita del pluralismo político.

c) Existencia de recursos aportados por las diversas partes : Nada se puede hacer si no se cuenta con recursos humanos, financieros, materiales y técnicos. La prueba de la voluntad de impulsar la acción conjunta está en que cada agente aporte efectivamente recursos. Desde el tiempo de sus dirigentes hasta aportes financieros y materiales. Si no hay aporte de recursos quiere decir que no hay voluntad real de acción.

d) Apoyo de instituciones externas como ONGs, organizaciones religiosas, otras entidades del estado o privadas: buscar recursos externos debe ser un esfuerzo importante del Municipio.



Un ejemplo de la voluntad política por parte del Municipio, es la destinación de una cierta cantidad de recursos libres para ser usados en satisfacer las demandas de la comunidad en un proceso participativo. Debiera existir un fondo para financiar acciones con la comunidad, consistente en una cierta cantidad de medios financieros.

De este modo, frente a las demandas comunitarias, el municipio reacciona apartando una cantidad limitada de recursos a condición de que la comunidad —empresarios, organizaciones vecinales, ONGs— aporte el resto⁷. Este fondo debiera incorporarse cada año al presupuesto municipal. Otro criterio de aporte de recursos municipales es establecer una nómina de funcionarios dispuestos a involucrarse en procesos participativos y capacitarlos debidamente. Es claro, que no todos poseen los rasgos de personalidad y la motivación indispensables para actuar en este tipo de acciones.



7 Esta es una práctica común en muchos municipios pequeños de Perú y Colombia. Si el municipio hace un aporte la comunidad debe hacer otro equivalente.

6.- La participación de la comunidad requiere financiamiento ágil y adaptado, de lo contrario puede haber frustración. Una manera de asegurarlo es establecer un fondo permanente de microproyectos con la comunidad.

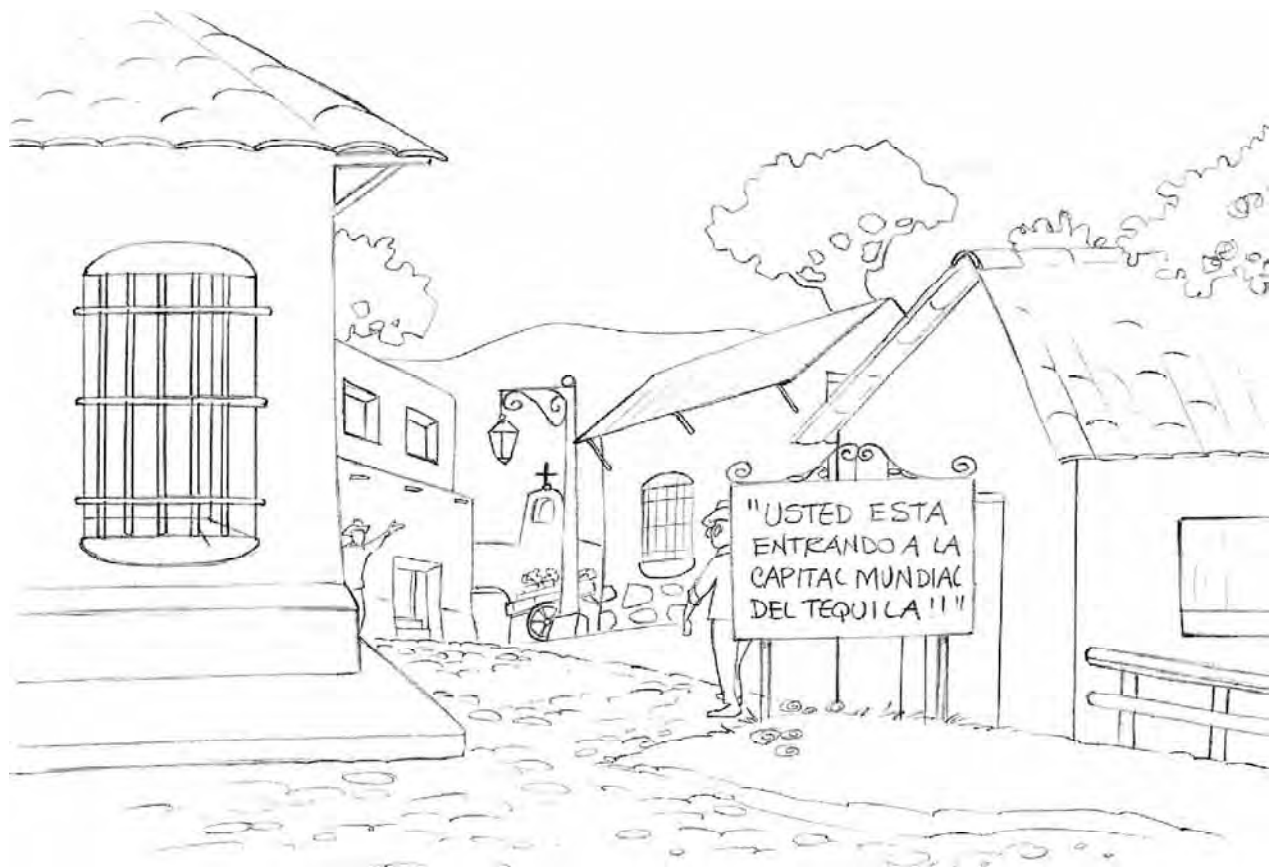
Realizar talleres o reuniones con la comunidad donde se establezcan diagnósticos y compromisos de acción puede ser muy frustrante si no se cuenta con recursos de fácil y rápida movilización. En este sentido, algunos Municipios e instituciones han creado estos fondos a los que se puede recurrir una vez establecido el compromiso entre comunidad y autoridad.

■ El Municipio de Mexxicacán, Jalisco, ha implementado una estrategia de desarrollo económico integral con impacto regional, que utiliza el arte de la fabricación de helados, paletas y postres congelados, instalando microempresas fabricantes de estos productos a través de todo el territorio nacional, y al mismo tiempo, desarrolla canales de comercialización de helados, así como de insumos y equipos necesarios para su producción, creando fuentes de empleo, aprovechando los recursos disponibles y la colaboración ciudadana y de productores, para aumentar las capacidades productivas y de gestión ante dependencias e instituciones públicas y privadas.

■ El Municipio de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, ha establecido una incubadora de microempresas para propiciar la creación de nuevos empleos, capacitando y prestando asesoría a los microempresarios en las áreas que son importantes para el correcto funcionamiento de su negocio, como administración, contabilidad, valores, control de calidad, liderazgo, entre otros. Ofrece información sobre las diferentes fuentes de apoyo que existen en el municipio, como pueden ser financieras, administrativas, de capacitación, etc.

■ El Municipio de Tequila, Jalisco, constituyó un fideicomiso con aportaciones de los tequileros de la región, con el propósito de proteger la imagen urbana del Municipio como estrategia para su promoción como destino turístico. Para ello, se realizaron obras de mejoramiento y rehabilitación de la imagen urbana, en especial fincas y espacios públicos. Se promovió el incremento de actividades y manifestaciones culturales y la coordinación de proyectos que incrementan los atractivos y productos turísticos de Tequila. Todo ello para mejorar la actividad económica de la población.

■ El Municipio de Yecapixtla, Morelos, constituyó un fideicomiso municipal para permitir el acceso de los productores locales a los financiamientos institucionales, fortaleciendo los sistemas de organización, producción, comercialización y administración. Para lograrlo, se han desarrollado proyectos generadores de empleo y se han creado tres fondos: fondo de inversión, fondo de garantía, y el fondo de autoaseguramiento de apoyo.



Una Técnica Simple de Micro-planificación

Cumpliendo los pre-requisitos indicados, un ejemplo de pasos a seguir, expuestos de manera resumida, es el siguiente:

a) **El municipio motiva a los dirigentes locales:** es necesario dar a conocer la voluntad municipal de iniciar un programa de participación. La autoridad debe expresarlo públicamente, y los regidores y funcionarios ayudar a producir la motivación inicial. Un folleto explicativo exponiendo los objetivos y medios de acción del programa será de gran ayuda.

b) **Se preparan, citan y organizan talleres:** el inicio del programa puede ser una gran reunión de dirigentes de organizaciones de todo el Municipio si se trata de un Municipio pequeño o de una parte de él si es muy grande. La idea es que la reunión de este tipo puede consumir hasta un día entero, por tanto, es conveniente fijarla para un sábado o un domingo.

c) **La dinámica de los talleres:** el taller debe ser dirigido por varios técnicos o facilitadores bien capacitados. Inicialmente el Presidente inaugura y plantea los objetivos de trabajo. Luego, en una primera sesión, los dirigentes comunitarios exponen los problemas que enfrentan en cualquier orden y sin priorizar ni discutir. Se trata, simplemente, de hacer un listado exhaustivo de problemas. Se anotan todos los problemas en varias hojas de gran tamaño de manera que todo el mundo los vea. Inmediatamente, en una segunda sesión, los problemas se priorizan⁸.

Listado de Problemas de la Localidad

- 1) _____
- 2) _____
- 3) _____
- 4) _____
- 5) _____
- 6) _____
- 7) _____
- 8) _____
- 9) _____
- 10) _____
- 11) _____
- 12) _____

(Levantado sin análisis ni censura previa)

La tercera etapa del taller es buscar las soluciones para los problemas principales priorizados⁹. El siguiente cuadro puede ser de ayuda: en la primera columna, se colocan los problemas priorizados, en la segunda, los objetivos y metas de acción para resolverlos, en la tercera, una estimación de los recursos humanos, materiales, financieros y técnicos necesarios. En la cuarta, las organizaciones e instituciones involucradas y la forma de organizarse.



8 Una forma de hacerlo es dividir el grupo grande en grupos más pequeños establecidos al azar, pidiéndole a cada uno que elija los 10 problemas principales. Combinando las respuestas de los grupos se puede establecer un listado general de problemas que los exprese a todos.

9 Una vez más, puede ser de gran ayuda dividir al grupo grande en grupos pequeños.

Problemas Priorizados, Objetivos y Recursos Necesarios

Problemas priorizados	Objetivos y metas	Recursos necesarios	Organización y ejecutores
1) _____	_____	_____	_____
2) _____	_____	_____	_____
3) _____	_____	_____	_____
4) _____	_____	_____	_____

d) **La devolución de resultados:** el primer taller general o el conjunto de talleres preparatoria si se opta por reunir a la comunidad por sectores espaciales o grupos sociales debe ser ordenado, transcrito, devuelto a la comunidad bajo la forma de un informe breve. Esto sirve para motivar, difundir la idea y hacer reflexionar a todo el mundo. Preparación necesaria para la negociación que viene.

e) **El seminario de negociación y programación:** las conclusiones y materiales de los talleres son la base de la preparación de una reunión de negociación y acuerdo entre los agentes involucrados. Por ejemplo: Municipio o Ayuntamiento, empresarios, dirigentes vecinales, dirigentes gremiales, ONGs u otras entidades estatales. Este encuentro debe tener un carácter restringido para evitar un número excesivo de personas que harán dificultoso el trabajo. Cada gente expondrá sus problemas, soluciones, ofertas de recursos de cooperación, etc. Se forman comi-

siones de trabajo en torno a los principales problemas. Se llega a acuerdos. Se redacta un documento de compromiso de voluntades.

f) El establecimiento de una estructura de trabajo: si ya hay acuerdo entre las diversas instituciones. Hace falta un lugar para reunirse, una distribución de responsabilidades, una estructura de encargados de tareas y una coordinación. Y, naturalmente, el cronograma de distribución y de tareas en el tiempo.

g) La materialización del aporte de cada uno y la ejecución del plan: ¡y manos a la obra! A hacer lo prometido. En esta etapa es clave el liderazgo en cada grupo para mantener la motivación, el ritmo de trabajo y la tenacidad de los funcionarios municipales, para empujar y conseguir resultados, ya que siempre es difícil trabajar con voluntarios de la comunidad que tienen otras actividades que no pueden eludir. El secreto: la persistencia.

h) El control y seguimiento de los acuerdos: después de un tiempo el grupo inicial de dirigentes comunitarios y representantes institucionales tiene que volver a reunirse para evaluar. ¿Cómo van las cosas? ¿Se han conseguido las metas propuestas? ¿Qué dificultades se ha encontrado? ¿Qué correctivos incorporar? Las sesiones de capacitación de dirigentes es otra buena oportunidad para ajustar y reflexionar sobre la experiencia.

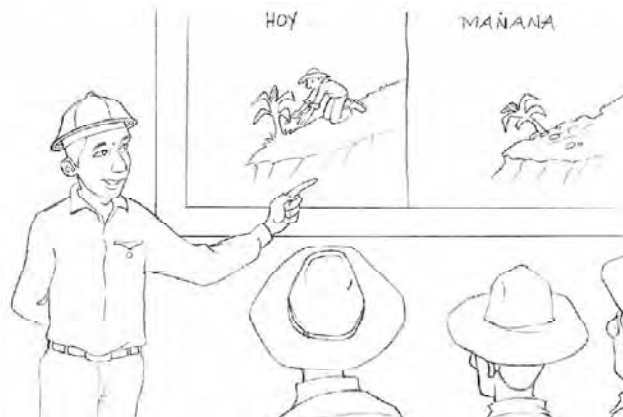
7.- La micro-planeación es útil para movilizar a la comunidad en acciones y proyectos de corto plazo. Sin embargo, es siempre conveniente contar con un plan de desarrollo de mediano y largo plazo

La *planeación participativa* puede ser base y ayuda de los planes de desarrollo municipales, pero no los reemplaza. Un plan de desarrollo local debiera cubrir, al menos, el período de la administración municipal.

Algunos de sus componentes pueden ser:

a) **Diagnóstico y pronóstico:** se trata de establecer un breve pero claro diagnóstico de la situación económica, social, cultural, medioambiental local, evaluando el impacto de la acción municipal. Pronóstico es la valoración de la situación futura en caso de no emprenderse actividad correctiva alguna.

b) **Objetivos estratégicos del desarrollo municipal:** se refiere a establecer qué es lo que se quiere en largo plazo. Una imagen objetivo de la situación óptima o deseable de la localidad en el futuro puede contribuir a ello.



c) Algunos componentes del plan pueden ser:

- Desarrollo urbano y rural,
- Desarrollo social,
- Desarrollo económico,
- Plan de obras,
- Programa de cultura, educación cívica,
- Preservación del medio ambiente,
- Formas y mecanismos de participación de la comunidad.

d) Recursos financieros, humanos y materiales: se determinan los recursos humanos, materiales y técnicos necesarios, así como las formas de financiamiento posibles. Es conveniente determinar el origen de los recursos y los diversos aportes:

- Recursos propios (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos)
- Participaciones y aportaciones federales y estatales (Ramo 28, 33...)
- Programas especiales (SEDESOL, SAGARPA...)
- Aportaciones del sector privado,
- Aportaciones de la comunidad,
- Otras fuentes (deuda, donaciones, cooperación internacional...)



e) **Organización:** es importante establecer la organización que se asumirá para ejecutar el plan, considerando que habrán diversas instituciones y agentes sociales involucrados. Es importante establecer con claridad la asignación de tareas y responsabilidades. Así como también, cuál es el nivel de dirección y la autoridad máxima responsable de la ejecución del plan.

f) **Cronograma:** es decir, el establecimiento en el tiempo de las metas a lograr y de las tareas intermedias a realizar. El cronograma es importante porque permite visualizar la evolución del plan en el tiempo, determinando cuellos de botella posibles o puntos críticos.

Como la elaboración de un plan de desarrollo constituye una tarea compleja, es conveniente recurrir a la asistencia de algún organismo especializado. Éstos pueden ser consultoras, organizaciones no gubernamentales especializadas en desarrollo local o universidades. De cualquier manera, la elaboración del plan debe ser realizada en **coordinación y acuerdo con los técnicos municipales**. Pero, por sobre todo, el plan debe ser producto de la consulta a la comunidad la cual, en última instancia, debe conocerlo y compartirlo. Estas dos últimas son condiciones básicas del éxito de la *planeación*.

Los Gobiernos Locales y la Gestión Participativa

1.- La descentralización debe otorgar el impulso decisivo para modernizar a los municipios y hacer de éstos, legítimas instituciones que faciliten el desarrollo integral de sus comunidades.

Los avances en materia de descentralización nos muestra la emergencia de un nuevo paradigma aún reversible respecto del rol de los Municipios. En el pasado, los municipios eran instituciones débiles, muchas veces legitimadas desde arriba, encargadas de realizar ciertas obras visibles, cobrar algún tributo, recoger los desechos y regular mínimamente la vida local. El progreso y el desarrollo venían de arriba, generalmente con la visita crucial de algún Diputado, o Gobernador del Estado y portador de los recursos públicos. El desarrollo era un problema nacional y el lugar desde donde provenía, era de la capital (del estado o país).

En la actualidad, gracias a los espacios concedidos por la descentralización todavía no consolidada vemos nuevos Presidentes que entienden su rol como auténticos gobernantes locales electos por la ciudadanía, más que como funcionarios públicos dependientes del poder central. En el pasado, las funciones municipales clásicas eran:



- a) Realizar algunas obras locales, particularmente caminos.
- b) Producir ciertos servicios, en especial la recolección de basura y la ampliación de redes de agua, electricidad y alcantarillado.
- c) Regular tímidamente la vida local en materia de tránsito, construcciones, espectáculos y saneamiento ambiental.

En el presente, a estas preocupaciones se han sumado muchas otras de acuerdo a la complejidad del desarrollo la descentralización comienza a calar hondo.



d) Participar en programas de salud primaria y preventiva.

e) Gestionar y mantener la infraestructura de educación pública básica.

f) Diseñar y ejecutar programas de erradicación de la pobreza (subsidios focalizados, vivienda social, proyectos de iniciativa propia de los grupos marginados o prioritarios).

g) Diseñar y ejecutar programas de fomento del desarrollo económico (turismo, microempresas; formación técnica de la mano de obra local; atracción de inversiones externas).

h) Preservar la cultura local (museos locales, recuperar el patrimonio arquitectónico, literario, culinario, folclórico).

i) Defender y preservar el medio ambiente natural local (flora, fauna, paisajes).

En síntesis, los Municipios allí donde funcionan bien, actúan como verdaderos gobiernos locales acogiendo dinámicamente las demandas de la comunidad, movilizandolos recursos privados para adiconarlos a los propios y sellando alianzas de acción con otros agentes institucionales del sector público, o con ONGs, empresas privadas, universidades y organizaciones sociales diversas.



2.- Es necesario pasar de la administración pública tradicional a la gestión participativa local para involucrar tanto a los funcionarios como a la ciudadanía y al sector privado

Recordemos que las organizaciones productivas más dinámicas están dando pasos audaces en dirección de la gestión participativa, que supone que la única manera de hacer frente a la complejidad creciente, al cambio técnico constante y a la globalización, es mediante el uso pleno de las capacidades humanas institucionales. Al revés del pasado cuando un líder audaz e innovador era capaz de movilizar a sus huestes de manera ruda y autoritaria, ahora ninguna persona tiene el tiempo, ni la suma de los talentos necesarios para hacer frente a la complejidad y cambio crecientes. Sólo los equipos pueden hacer lo que antes hacían los individuos.

La capacidad combinada de: liderazgo transformador, motivación de equipos y de involucramiento del ciudadano es, también el secreto del éxito de los buenos alcaldes. El problema es cómo hacer de la excepción, una generalidad. Cómo masificar la efectividad de algunos gobiernos locales notables al conjunto de los mismos, haciendo de las malas administraciones excepciones y no regla.

La respuesta está en un progresivo cambio de metodología , lenguaje y estilo de trabajo de los gobiernos locales. Los Municipios modernos son pequeños gobiernos que facilitan el desarrollo local integral de sus comunidades, en concertación con el sector privado y en estrecha coordinación con otros niveles institucionales del estado.

En el pasado, el desarrollo se concebía más bien como un proceso nacional y la democracia era representativa, es decir, de algún modo pasiva. En el presente, las iniciativas de desarrollo se gestan por doquier sin que exista preeminencia evidente de un nivel del estado por sobre otro en materia de iniciativas de progreso. A nivel municipal hoy se concibe el desarrollo como una integralidad y las nuevas demandas ciudadanas ante el poder local fortalecido así lo confirman.

Un desarrollo local integral es la manera de concebir ahora el desarrollo económico y social. Éste incluye no sólo las tareas de normar tímidamente, de realizar obras y prestar servicios sino de ocuparse del cambio y el progreso en su totalidad. A las viejas tareas municipales hoy se agregan el desarrollo económico, la erradicación de la pobreza, el cuidado del medio ambiente o la defensa de la cultura local. Pronto habrá otras como la preocupación por la circulación de la información, como ocurre con los municipios de Canadá que utilizan canales locales de televisión.



La democracia moderna para ser eficiente tiene que ser menos representativa y más participativa. Las iniciativas y controles de los asuntos públicos deben provenir menos de los niveles centrales de gobierno y mucho más de las ciudadanía misma. La gestión local debe ser por tanto más transparente que en el pasado, y debe haber mayor involucramiento de los ciudadanos de múltiples maneras. Uno de los objetivos de este movimiento es, sin duda, aligerar al gobierno federal de tareas que pueden ser mejor desarrolladas por otros para que enfrente mejor el mundo de la globalización, la complejidad y el cambio constante.



Bibliografía

GOETHERT, R. y N. Hamdi. (1992). Un proceso de programación y desarrollo con base en la comunidad, Washington, FICONG -Instituto de Desarrollo del Banco Mundial.

Et-al (1985). Guías Técnicas para la Capacitación del Servidor Público Municipal; INAP—CEDEMUN, México.

Et-al (1999). ABC de Gobierno Municipal; Instituto de Desarrollo Municipal, México.

Rosales Ortega, Mario (1994). Los Secretos del Buen Alcalde, IULA/CELCADEL, Santiago de Chile.

México D.F.
Diciembre 2004
Tiraje: 5,000 ejemplares



Guía para el Buen Gobierno Municipal

TOMO OCHO

FORTALECIMIENTO MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

Servicios
Públicos
Municipales

y

La Protección
del Patrimonio
Cultural de la
Nación

OCHO

Serie: Guía para el Buen Gobierno Municipal
Introducción al Gobierno y Administración Municipal
Primera Edición, diciembre 2004, México, D.F.

Impreso en México

Autorizamos la reproducción de materiales
tomados de esta Serie, citando la fuente.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO
RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN. SAGARPA
Municipio Libre No. 377 Col. Sta. Cruz Atoyac,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 91.83.10.00
www.sagarpa.gob.mx

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. SEGOB
INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL
DESARROLLO MUNICIPAL. INAFED
Tejocotes No. 1264 esq. Limas Col. del Valle,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 50.62.20.00
www.inafed.gob.mx

INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE
CAPACIDADES DEL SECTOR RURAL. INCA Rural
San Lorenzo No. 1151 3er. piso Ala «A» esq. Cuauhtémoc
Col. Sta. Cruz Atoyac,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 91.83.01.80
www.inca.gob.mx

Este tomo forma parte de una serie de 10 ejemplares y pertenece al acervo cultural del Municipio para su consulta.

Directorio

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA,
DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN.
SAGARPA

Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Roberto Cedeño Sánchez
*Dir. Gral. de Programas Regionales y
Organización Rural*

José Tulais López
Director de Programas Regionales

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
SEGOB
INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y
EL DESARROLLO MUNICIPAL
INAFED

Felipe de Jesús Cantú Rodríguez
Director General del INAFED

José Octavio Acosta Arévalo
*Director de Capacitación y Profesionalización
del INAFED*

INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO
DE CAPACIDADES DEL SECTOR RURAL
INCA Rural

Leticia Deschamps Solórzano
Directora General del INCA Rural



Índice General de la Serie

Tomo 1

INTRODUCCIÓN AL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

- ¿Qué es el Gobierno Municipal?
- Organización de la Administración Pública.
- Características del Buen Gobierno y la Administración Municipal.
- Cómo Construir Equipos de Trabajo Motivados y Eficientes.

Tomo 2

EL MARCO JURÍDICO Y LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS MUNICIPIOS

- Marco Jurídico del Municipio y Reglamentación.
- Facultad Reglamentaria del Ayuntamiento.

Tomo 3

LOS SECRETOS DEL BUEN ALCALDE O PRESIDENTE

- Liderazgo y Administración Municipal.
- Cómo Construir Gobiernos Democráticos.
- Cómo Funciona el Buen Gobierno Municipal.
- Decálogo del Buen Alcalde o Presidente.
- Agenda del Presidente.

Tomo 4

LAS FINANZAS MUNICIPALES: CÓMO SE INTEGRAN Y CÓMO INCREMENTARLAS

- Finanzas Públicas Municipales.
- Cómo Incrementar los Recursos Financieros Municipales.

Tomo 5

EL PAPEL DEL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO DE SUS COMUNIDADES

- Desarrollo, Descentralización y Democratización Local: El Rol del Municipio en el Desarrollo Local Integral.
- La Función Principal de un Gobierno Local: Dinamizar el Desarrollo de sus Comunidades.

Tomo 6

EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

- La Planeación del Desarrollo.
- El Plan Municipal.
- El Control del Plan Municipal.

Tomo 7

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESARROLLO LOCAL

- La Participación Ciudadana en la Gestión Local.
- La Planificación con Participación de la Comunidad.
- Los Gobiernos Locales y la Gestión Participativa.

Tomo 8

SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES Y LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

- Servicios Públicos Municipales.
- Protección del Patrimonio Cultural de la Nación.



Tomo 9

GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL

- Política Ambiental.
- La Gestión Ambiental Municipal
- Proceso de Instalación del Sistema de Gestión Ambiental Municipal.
- Marco Jurídico de la Gestión Ambiental Municipal.
- Elaboración del Reglamento Municipal de Protección Ambiental.

Tomo 10

HABILIDADES DIRECTIVAS DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES

- Liderazgo de la Autoridad Municipal.
- Trabajo en Equipo.
- Comunicación Eficaz.
- Toma de Decisiones.
- Negociación y Manejo de Conflictos.

Contenido

Capítulo I

Los Servicios Públicos Municipales.....1

Capítulo II

La Protección del Patrimonio Cultural de la Nación.....41

Presentación

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, antes CEDEMUN), desde su creación en el año de 1983, ha buscado mejorar la calidad de gestión de los municipios a través de la capacitación, el apoyo técnico, el diseño y la distribución de publicaciones y materiales educativos, así como la difusión de información. El INAFED reconoce que el municipio es el núcleo donde la relación de los vecinos y su gobierno es permanente, por tanto, es donde mejor se expresa la problemática social.

En esta perspectiva, se aprobó en el año 2001 la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, misma que contiene por vez primera, un enfoque territorial como herramienta para mejorar la competitividad rural local y la planeación rural regional con participación comunitaria.

El enfoque territorial destaca la relevancia de que el territorio se constituya en el objeto central de las políticas públicas, de tal forma que correspondan con los elementos distintivos de las diferentes realidades locales y promuevan la cooperación entre agentes públicos y privados, nacionales y locales, como elemento fundamental para la gestión del desarrollo.

Consecuentemente con esta orientación, el Instituto Nacional para el Desarrollo de las Capacidades del Sector Rural (INCA-RURAL) y la SAGARPA a través de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, han desplegado un conjunto de acciones para impulsar el desarrollo rural de los municipios y mejorar la capacidad de gestión de sus administraciones, entre las que destaca, la Estrategia de Fortalecimiento Institucional Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable.

El INAFED se suma a estas iniciativas y presenta la serie de 10 *“Cuadernos para el Buen Gobierno Municipal”* con el propósito de contribuir a una nueva visión del municipio y del desarrollo local, ofreciendo un amplio panorama sobre la organización, funcionamiento, marco jurídico, finanzas, participación ciudadana, servicios públicos y desarrollo municipal.

Con estos materiales queremos sumarnos al esfuerzo de hacer de los gobiernos municipales, verdaderos órdenes de gobierno, que encuentran las soluciones a los problemas existentes.

A partir de estos principios, ponemos a disposición de los municipios, sus autoridades y funcionarios este material, esperando contribuya a un mejor ejercicio de sus responsabilidades públicas.

*Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural.*

Introducción

La presente Guía ha sido organizada en dos grandes secciones, en un primer momento se destaca la importancia de los Servicios Públicos Municipales y, posteriormente, se analiza la participación del gobierno local, respecto a la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación.

Los servicios públicos son todas aquellas actividades que realiza el gobierno municipal de manera uniforme y continua, para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad. Son ejemplos de servicios públicos: agua potable, alcantarillado, mercados, panteones, rastros, calles, parques y transportes.

De acuerdo al marco jurídico vigente, la satisfacción de estas necesidades es una competencia exclusiva de los municipios a través de la prestación de servicios públicos. Su cumplimiento refleja la buena marcha del Municipio basada en la capacidad de respuesta del gobierno local a las demandas planteadas por la sociedad civil. Esto significa que en la medida que se incrementen los servicios se mejorarán las condiciones de desarrollo de las comunidades.

En esta primera parte, usted encontrará información sobre qué son los servicios, qué modalidades de prestación existen, qué características deben tener y cómo organizar mejor su gestión.

En la mayoría de los casos la población evalúa a su gobierno con base en la calidad o eficiencia de los servicios públicos que presta, por tanto, éstos son el fin último y el medio para una estrategia de imagen gubernamental.

Por otro lado, la segunda parte de la Guía, Protección del Patrimonio Cultural de la Nación, se ha elaborado teniendo presente que en la participación de los estados y los municipios, es primordial el valorar y resguardar nuestro patrimonio cultural, que a la fecha comprende más de cien mil monumentos históricos y alrededor de doscientos mil sitios arqueológicos, herencia de todos los mexicanos.

En esta parte de la Guía, se ofrecen orientaciones generales que deben adaptarse a la realidad, valores y aspiraciones sociales de cada región cultural; además sugerencias sobre acciones y formas de colaboración y coordinación institucional entre las tres instancias de gobierno, que permitirán a los ciudadanos ser custodios y promotores de nuestro más preciado patrimonio: la historia y la cultura nacional.



capítulo uno

Los Servicios Públicos Municipales



capítulo dos

La Protección del Patrimonio Cultural de la Nación

Los Servicios Públicos Municipales

Los servicios públicos han sido definidos como toda prestación concreta que tienda a satisfacer necesidades públicas y que es realizada directamente por la administración pública o por los particulares mediante concesión, arrendamiento o una simple reglamentación legal, en la que se determinen las condiciones técnicas y económicas en que deba prestarse, a fin de asegurar su menor costo, eficiencia, continuidad y eficacia.

El servicio público debe estar sujeto a un régimen que le impone adecuación, permanencia, continuidad, uniformidad, economía e igualdad en el acceso de los usuarios.

Sistemas de Prestación de los Servicios Públicos

La prestación de los servicios públicos municipales deberá ser realizada por los ayuntamientos, pero podrán concesionar a personas físicas o morales que no afecten a la estructura y organización municipal. No serán objeto de ningún tipo de concesión los servicios de seguridad pública y de tránsito, tampoco se podrá concesionar la recaudación de los ingresos municipales.

Cuando los servicios públicos municipales sean prestados directamente por el Ayuntamiento, serán administrados bajo la vigilancia del mismo o de los órganos municipales respectivos, en la forma que determine la ley, sus reglamentos o el propio Ayuntamiento.

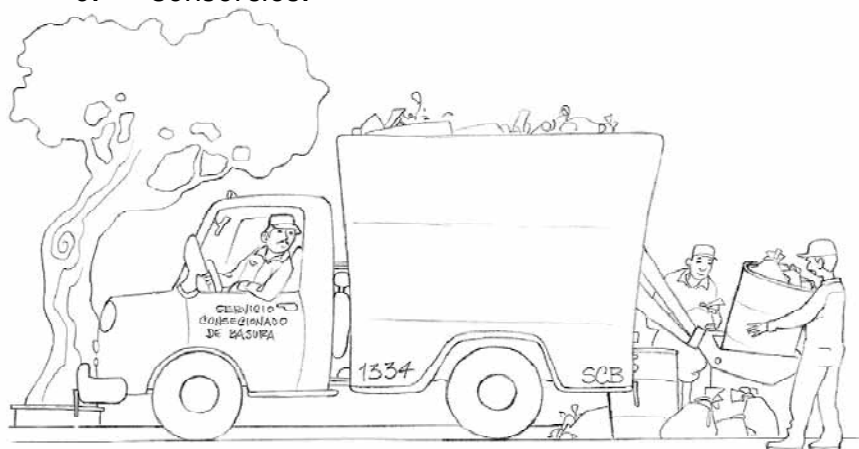
Cuando los ayuntamientos decidan aplicar un sistema mixto de prestación de un servicio público, tendrán a su cargo la organización y dirección correspondiente, conforme a las disposiciones de los propios ayuntamientos.

Quando los servicios públicos municipales sean concesionados a particulares, se sujetarán a las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal, a las contenidas en la concesión y a las que determine el Ayuntamiento.

Algunas entidades federativas han establecido que los municipios requieren la autorización de la Legislatura del estado para concesionar sus servicios públicos cuando el término de la concesión exceda al lapso de gestión del Ayuntamiento y si con la concesión del servicio público se afectan bienes inmuebles municipales.

En la actualidad se pueden presentar, como sistema de prestación o de explotación de los servicios públicos municipales, los siguientes:

1. Explotación privada.
2. Arrendamiento.
3. Concesión, que se puede presentar en libre concurrencia o bajo un régimen en monopolio.
4. Economía mixta.
5. Municipalidad.
6. Consorcios.



Bases e Instrumentos de la Prestación de Servicios Municipales

BASES JURÍDICAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constituciones Estatales
- Ley Orgánica Municipal
- Bando de Policía y Buen Gobierno
- Reglamento de Servicios

BASES PROGRAMÁTICAS

- Plan Nacional de Desarrollo
- Plan Estatal de Desarrollo
- Plan Municipal de Desarrollo
- Programas relacionados en los tres niveles

BASES DE COORDINACIÓN

- Convenios únicos de desarrollo en la prestación de servicios y convenios específicos



Descripción de los Servicios Públicos Municipales

En virtud de que la operación de los servicios públicos municipales está sujeta a diversos factores específicos, no es posible proponer un sistema uniforme de organización para llevarlos a efecto. Por ello, se les llamó servicios públicos, por el doble carácter que los distingue: satisfacer una necesidad colectiva y estar atendida por el propio Estado, mediante la función pública de su administración.

Características:

De la definición anterior se obtiene que los servicios públicos se distinguen porque:

- Constituyen una actividad técnica de la administración pública.
- Pueden ser realizados en forma directa o indirecta.
- Son permanentes, generales, regulares y continuos.
- Carecen de propósitos de lucro.
- Su régimen especial lo rige el derecho público.
- Satisfacen necesidades colectivas.
- Son consecuencia de la vida comunitaria.
- Se prestan dentro de una circunscripción geográfica determinada.
- Se basan en normas específicas elaboradas por el sector público.
- Requieren la participación comunitaria, en tanto que son los beneficiarios inmediatos.

Principios Básicos

Constituyen el fundamento que orienta la actividad técnica que implica la prestación de los servicios públicos a la comunidad. Tales principios básicos se mencionan y definen a continuación:

- Cualquier habitante de una circunscripción geográfica determinada tiene el derecho a ser usuario de los servicios públicos.
- Todos los habitantes reciben la prestación de un servicio público en igualdad de condiciones.
- La prestación de los servicios públicos no debe interrumpirse.
- Los servicios públicos deben apoyarse en un conjunto de normas y condiciones contenidas en la ley respectiva.
- Las autoridades encargadas tienen el deber constitucional de prestar los servicios públicos.
- La prestación de los servicios públicos se lleva a cabo sin tener un fin de lucro o de especulación.
- El principio de adaptación de los servicios públicos considera que la prestación correspondiente se adapte a las contingencias de la comunidad y a los cambios en las necesidades de los habitantes, logrando prestar un mejor servicio, acorde con el desarrollo social.



Tipos de Servicios Públicos

Los servicios públicos son diversos porque comprenden, por lo general, aquellas necesidades que la propia comunidad rural, urbana o industrial requieren a lo largo de su evolución. Tales servicios públicos son los que se enuncian a continuación:

Agua potable: este servicio implica la instalación, mantenimiento y conservación de las redes de agua, su potabilización, distribución y la vigilancia de las calidades del agua, así como de las condiciones sanitarias de las instalaciones.

Alumbrado público: este servicio consiste en iluminar las dependencias y áreas públicas y vigilar los programas de mantenimiento de las redes de alumbrado público.

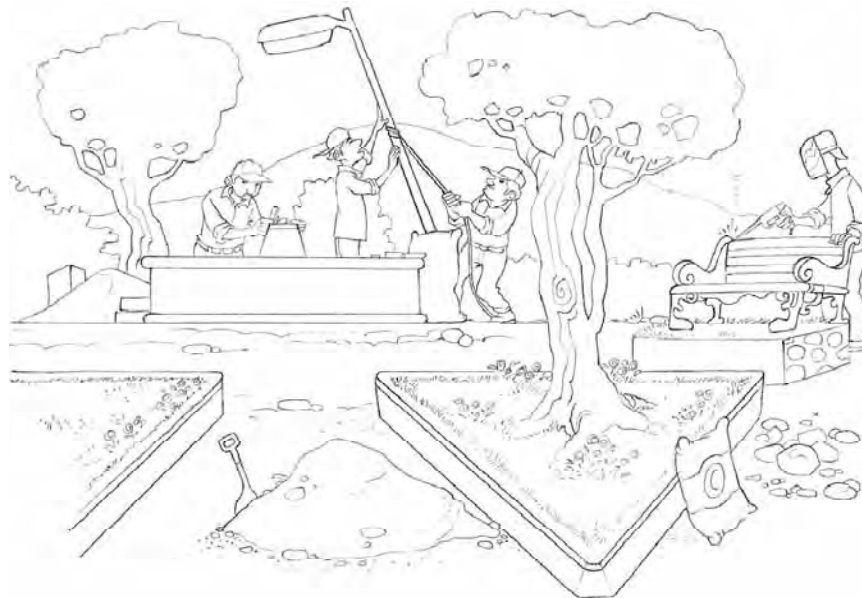
Alcantarillado: comprende dos aspectos, el drenaje sanitario y el pluvial. El drenaje sanitario tiene por finalidad la eliminación de aguas negras hasta aquellos lugares en donde se les pueda dar debida utilización. El drenaje pluvial tiene por objeto la conducción del agua de lluvias para evitar su estancamiento, y en su caso, el reciclamiento.



Protección civil y bomberos: tiene por objeto controlar y extinguir los incendios, brindar seguridad a la población contra los peligros o daños causados por explosiones y otros siniestros similares.

Calles y pavimentación: el trazo y la construcción, ampliación y mantenimiento de las vías públicas es un servicio típicamente municipal que requiere la supervisión directa de la autoridad local, a fin de que las actividades que se realizan en el Municipio no se entorpezcan.

Embelllecimiento y conservación de los poblados y centros urbanos: este servicio se ocupa de la realización de obras de conservación y mantenimiento de los centros de población para resguardar su imagen urbana.



Limpia: es un servicio público que consiste en la recolección y destino de basura y desechos a fin de preservar el medio, requiere de la colaboración de los vecinos para mantener limpias las calles y los lugares públicos.

Existen tres posibilidades para resolver el problema de la basura: 1. Industrializarla, mediante la selección de sus componentes, con el fin de reutilizar metales, papel, cartón y el empleo de la materia orgánica como fertilizante. 2. Incinerarla, para eliminar los riesgos que producen los tiraderos al aire libre, tales como plagas de moscas, malos olores y focos de infección, pero requiere consideraciones sobre la posible contaminación del ambiente. 3. Relleno sanitario, utilizando la basura para rellenar depresiones en terrenos que, posteriormente, al ser cubiertos por una capa de tierra, pueden convertirse en zonas verdes.

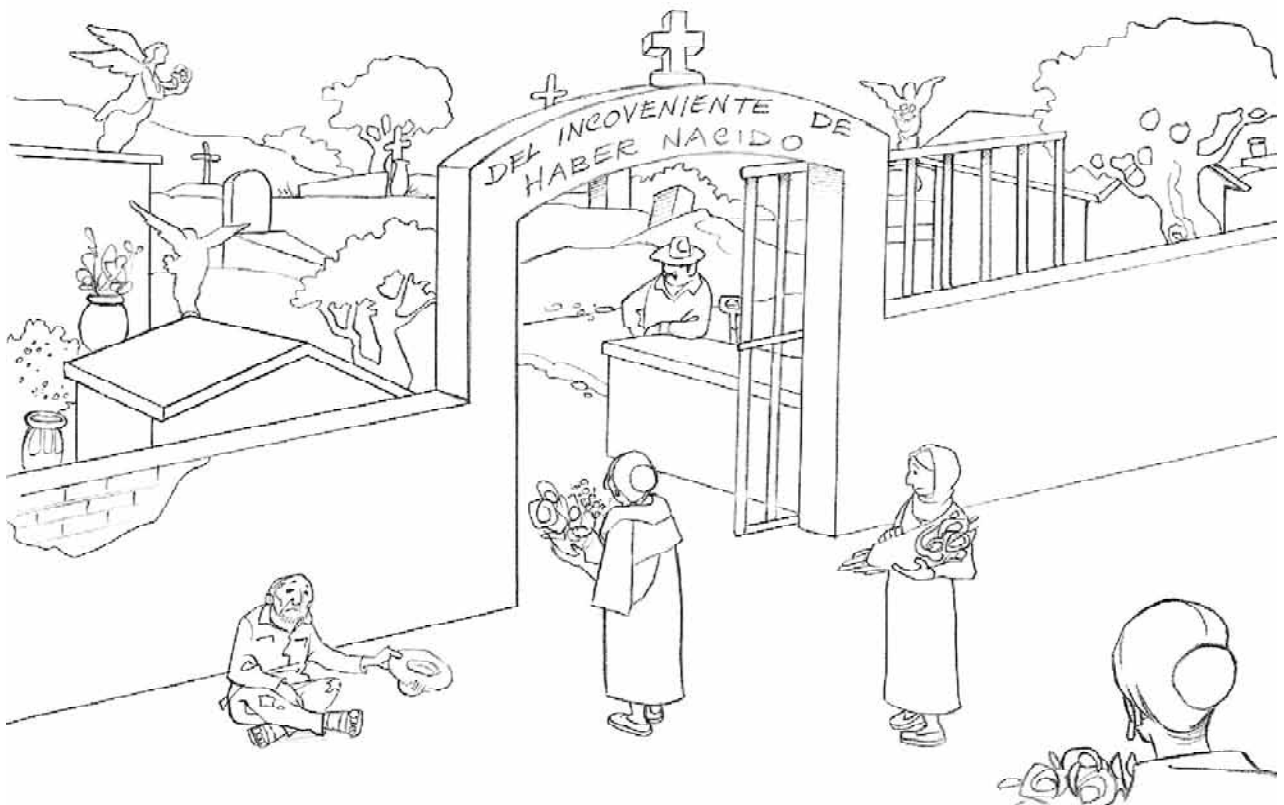
Mercados: es un servicio por medio del cual la administración municipal proporciona lugares y locales para que se realicen las actividades comerciales bajo condiciones higiénicas para mercancías destinadas al consumo humano.

Cementerios y panteones: este servicio tiene por objeto proporcionar sitios adecuados para las inhumaciones o incineraciones de cadáveres, implica el cobro de derechos y el mantenimiento de las instalaciones.



Parques y jardines: mediante este servicio público el Municipio brinda a sus habitantes lugares de esparcimiento y áreas verdes que operan como pulmones urbanos. El mantenimiento abarca las fuentes y los motivos ornamentales.

Rastros: al proporcionar este servicio, el Municipio se ocupa de vigilar la matanza de los animales que son para el consumo de la población, cuidando que se lleve a cabo en cantidades autorizadas y bajo las condiciones de salubridad e higiene necesarias.



La prestación de servicios públicos ha sido una de las preocupaciones permanentes de las autoridades municipales, porque al atender cada vez un mayor tipo de servicios públicos se logra elevar las condiciones de vida de los habitantes. Es un indicador importante para conocer la acción concreta de los gobiernos municipales.

De acuerdo a las necesidades que satisfacen los ayuntamientos mediante la prestación de cierto tipo de servicios públicos, éstos se pueden clasificar en los que atienden necesidades:

- Prioritarias
- De desarrollo urbano
- De seguridad pública
- Económicas
- De asistencia social

Las necesidades prioritarias son aquéllas que no pueden dejarse de atender porque son vitales para la comunidad. Los servicios públicos que las atienden son principalmente los de agua potable, energía eléctrica, de salud, de vivienda y de educación.

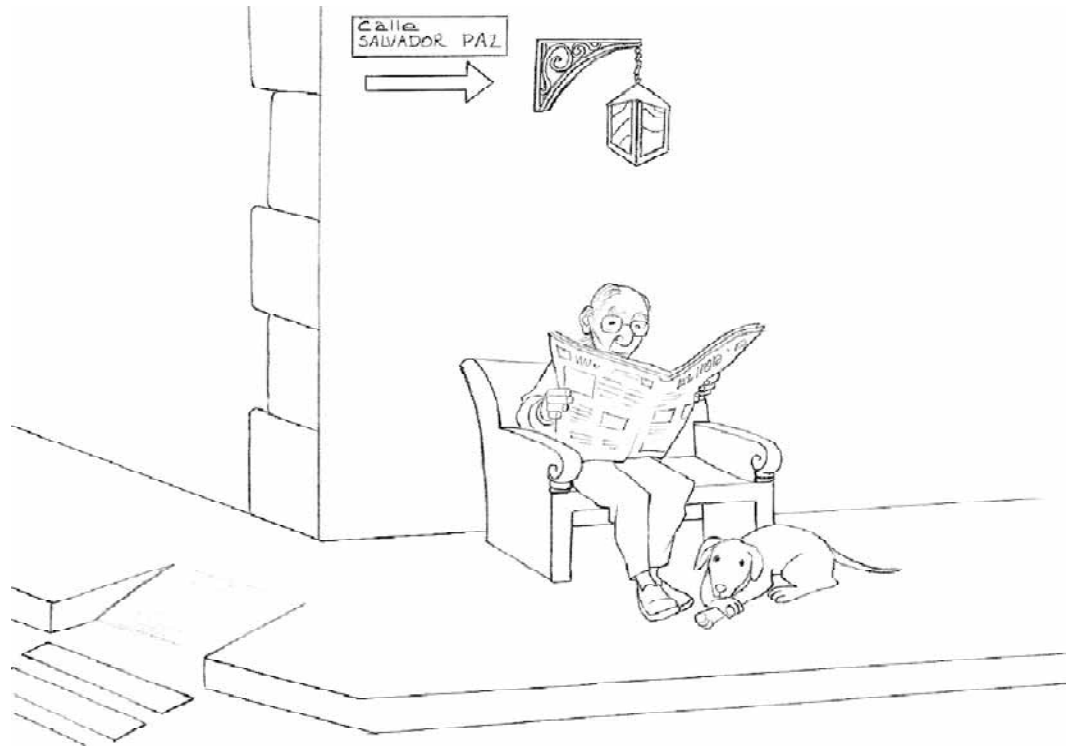
Las necesidades de desarrollo urbano son atendidas por los servicios públicos de alcantarillado, banquetas y pavimentación; de alineación y nomenclatura de calles, de parques y jardines; de vialidad, transporte urbano, limpia, panteones y rastros.

Las necesidades de seguridad pública de una comunidad, comprenden la disponibilidad de una convivencia plena dentro

de un ámbito de respeto mutuo, tanto en lo individual como en lo colectivo, y sobre todo, en lo relativo a sus pertenencias que legalmente correspondan a los miembros de la comunidad. Los servicios públicos que atienden tales necesidades son: seguridad pública y tránsito, rehabilitación penal y protección civil y bomberos.

Las necesidades económicas son aquéllas que constituyen la base de la vida comercial de la comunidad y el servicio público típico es el de mercados y centrales de abasto.

Las necesidades de la comunidad en lo relativo a la atención de grupos marginados y minusválidos, ancianos desamparados, así como también niños indigentes y maltratados, se atienden mediante el servicio público de la asistencia social (los sistemas de Desarrollo Integral de la Familia, DIF).



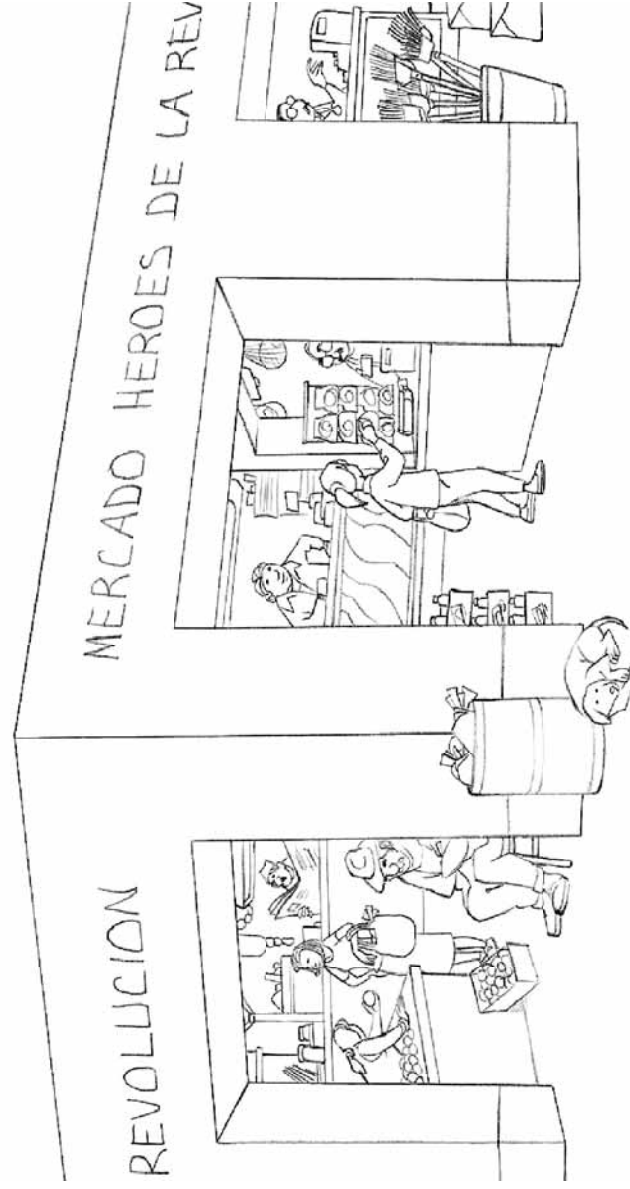
CUADRO 1

Servicios	Definición	Objeto	Medios físicos	Organismos de apoyo
Agua potable	<p>Abastecimiento. La conducción de distribuir líquido desde su fuente de origen hasta la toma domiciliaria. Hacer llegar a la población.</p>	<p>Todos los predios conectados a la red de agua potable municipal o que deben servirse de la misma.</p>	<p>Red de tuberías y alimentación, alcantarillados.</p>	<p>Dirección general de sistemas de agua potable y alcantarillado del gobierno estatal o su equivalente (comisiones).</p>
Drenaje y alcantarillado	<p>Eliminación de agua sucia y desechos líquidos diversos, así como agua de lluvia; buscando su reciclaje para usos limitados (no consumo).</p>	<p>Predios conectados a la red de drenaje domiciliarios, industriales, sanitarios, etcétera.</p>	<p>Red de tuberías, alcantarillas, canales de desagüe, depósitos y centros de tratamiento.</p>	<p>Centro (representación estatal) de SEDESOL.</p>

<p>Alumbrado público</p>	<p>Establecer un sistema de iluminación por medio de energía eléctrica en sitios públicos (calles, avenidas, parques, plazas) vigilando su mantenimiento (Menor).</p>	<p>Lugares públicos, calles, avenidas y sitios de libre tránsito.</p>	<p>Red de alumbrado Abastecedores y mecanismos de distribución <i>Mantenimiento Menor</i>.</p>	<p>Coordinación con las fuentes de suministro de energía: Comisión Federal de Electricidad o Compañía de Luz y Fuerza del Centro.</p>
<p>Limpia</p>	<p>Recolección de basura y desechos sólidos producidos dentro del municipio en diversas actividades.</p>	<p>Áreas municipales conjunto: limpieza calles, plazas, parques, mercados, etcétera, recolección domiciliaria e industrial-comercial.</p>	<p>Medios de transporte, vehículos, con depósito, contenedores, equipo de tratamiento, incineración, pirolisis, reciclaje.</p>	<p>Asesoría de universidades o SEDESOL.</p>

Servicios	Definición	Objeto	Medios físicos	Organismos de apoyo
Mercados y centrales de abasto	Proporcionar o facilitar la instalación, organización y funcionamiento de centros de comercialización de diversos productos para cubrir las necesidades de la población.	Centros de distribución comercial a los que se da mantenimiento, conservación y control de su funcionamiento en condiciones adecuadas (sanitarias, comerciales y de orden).	Equipos y personal de mantenimiento, aseo, control y vigilancia.	
Panteones	Proporcionar la inhumación, servicios paralelos manteniendo las instalaciones para ello.	Áreas de panteones y demandantes.	Terreno infraestructuras (criptas, tumbas, etcétera), crematorio.	SSA (Salud).

Rastros	Proporcionar áreas e instalaciones para la matanza, conservación y distribución de cárnicos en condiciones adecuadas de higiene y consumo.	Usuarios específicos (comercializadores de ganado).	Corrales, refrigerador, matadores.	SSA, SEDESOL y representaciones estatales.
---------	--	---	------------------------------------	--



Forma de Concesión

Por medio de este mecanismo, el Municipio —como autoridad otorgante— encomienda a una persona física o moral, llamada concesionario, la organización y funcionamiento, léase prestación, de un servicio público determinado.

La decisión de concesionar debe nacer de una evaluación de las condiciones de operación del servicio, así como de las ventajas y desventajas que supondría esta modalidad para el municipio en su conjunto, es decir, la nueva relación entre prestadores y usuarios (véase cuadro 2)

- a) Por causas de interés público.
- b) Si el servicio se presta en forma distinta a la establecida en el contrato de la concesión.
- c) Si hay incumplimiento de las obligaciones del concesionario.
- d) Si se presta en forma irregular.
- e) La falta de pago estipulado.
- f) La violación a los precios o tarifas autorizados por el Ayuntamiento.
- g) Si los bienes e instalaciones no están en buen estado, se deterioran por descuido o tienen un mantenimiento inadecuado.
- h) Si no se acatan o se violan las normas fijadas por el Ayuntamiento.
- i) Si con la prestación existe especulación o favoritismo a grupos y zonas específicas del Municipio.

CUADRO 2

Concesión	
Ventajas	Desventajas
<p>Desprendimiento de unidades administrativas de la estructura del Ayuntamiento.</p> <p>La carga financiera es absorbida por el agente que recibe la concesión.</p> <p>El gobierno local posee control indirecto a través de la reglamentación del servicio. Los gastos de mantenimiento, operación y conservación recaen en el concesionario.</p> <p>El Ayuntamiento puede revocar la concesión si se alteran las condiciones de contrato y se afecta el interés público.</p>	<p>Las políticas de operación y criterios de administración no pueden ser determinadas por el gobierno local.</p> <p>El establecimiento de precios y tarifas de los servicios públicos se realiza desde el Congreso del Estado y puede ser objeto de negociación por parte del Ayuntamiento con el concesionario.</p> <p>Las inversiones en tecnología, equipo e inmuebles son propiedad del agente que recibe la concesión.</p> <p>Las modificaciones en las decisiones de servicios por el Ayuntamiento deben negociarse y/o esperar a que termine el plazo de la concesión.</p>

Limpia

Éste es uno de los servicios más conflictivos pero también uno de los más proclives a ser mejorados. El servicio consiste en un conjunto interconectado de acciones que van de la recolección domiciliaria y barrido de calles al manejo de los centros de acopio y reciclaje de desechos. Una lista global comprende al menos los siguientes puntos:

- a) Recolección domiciliaria.
- b) Recolección comercial e industrial.
- c) Barrido de calles.
- d) Manejo de centros de acopio y reutilización.
- e) Separación de desechos y/o pepena.
- f) Manejo y comercialización de productos reciclados.
- g) Comercialización de productos de apoyo al servicio: bolsas, contenedores, recolectores, etcétera.
- h) En algunos casos generación de energía.

De este modo, la forma de prestación puede darse mediante una mezcla de participación pública y privada, contratando o subcontratando partes del proceso o concesionándolo totalmente. La labor técnica y administrativa exige una fuerte diferenciación en el manejo de recursos humanos (de acuerdo al puesto), materiales (instalaciones, edificios, camiones, tractores, barredoras mecánicas, etcétera) y financieros (en busca de la recuperación de gastos). El control y planeación puede y debe armarse desde un concepto integral pero es conveniente dividir las acciones sobre todo a medida que se complica la situación del Municipio.

Algunos procesos que se pueden aplicar al uso —con algunos de sus pros y contras— de la basura se presentan en el cuadro 3.

CUADRO 3

Procesos de Uso de Basura		
	Ventajas	Desventajas
Incineración	Produce energía.	- Alto costo.
Composta	Produce abono.	- Técnica e inversión. - Alto costo de inversión y operación. - Requiere separación de basura. - Complejo proceso industrial que requiere maquinaria y técnica.
Pirolisis	Produce petróleo combustible y gas de baja calidad.	- Alto costo de operación.
Reciclaje	Reutilización materiales: vidrio, fierro, plástico, papel, madera, etcétera.	- Es costoso si no existe un proceso integrado.

CUADRO 4

Servicios	Tipo de recurso financiero propio	¿Quién determina el monto?	Normatividad
Agua y alcantarillado	<ul style="list-style-type: none"> - Derecho (cuotas por servicio) 	<ul style="list-style-type: none"> - Congreso local (determinación en tablas por zonas). 	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de Hacienda Municipal - Ley de Ingresos Municipales - Reglamento
Alumbrado público	<ul style="list-style-type: none"> - Derecho¹ 	<ul style="list-style-type: none"> - Legislatura local al aprobar las leyes de hacienda - También existen zonas 	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de Hacienda Municipal - Ley de Ingresos - Reglamento
Limpia	<ul style="list-style-type: none"> - Tarifa de recolección² - Ingresos por venta de reciclaje (comercialización) - Venta de elementos de apoyo (bolsas, contenedores, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Dependiendo del marco jurídico el Municipio cuenta con mayor o menor posibilidad de hacerlo 	<ul style="list-style-type: none"> - Ley Orgánica Municipal - Ley de Ingresos Municipales - Bando de Policía y Buen Gobierno - Reglamento de Limpieza

1 Sólo en algunos casos señalados en las leyes de hacienda municipal y/o leyes de ingresos municipales, por ejemplo en del Estado de México.

<p>Mercados y centrales</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Derecho - Tarifas de mantenimiento - Cuotas de ejercicio comercial - Multas 	<ul style="list-style-type: none"> - Congreso local - Ayuntamiento por acuerdo de Cabildo - En su caso el gobierno estatal 	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de Hacienda Municipal - Bando de Policía y Buen Gobierno - Reglamento de Mercados, Centrales y Ambulantes
<p>Panteones</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Derecho - Tarifas de: Inhumación Refrendo Mantenimiento Construcción de criptas Búsqueda de información Exhumación 	<ul style="list-style-type: none"> - Congreso local - Ayuntamiento 	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de Hacienda Municipal - Reglamento Municipal de Panteones
<p>Rastros</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tarifa por: guarda; matanza; peso; y otros 	<ul style="list-style-type: none"> - Congreso local - Ayuntamiento 	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de Hacienda Municipal - Bando de Policía y Buen Gobierno - Reglamento de rastros



2 Es posible establecerla pero deben considerarse las posibilidades estipuladas en la legislación estatal y las condiciones del Municipio.

CUADRO 4

Servicios	Tipo de recurso financiero propio	¿Quién determina el monto?	Normatividad
Parques y jardines	<ul style="list-style-type: none"> - Tarifas o cuotas por uso de espacios públicos; Productos - Renta o permisos de espacios³ 	<ul style="list-style-type: none"> - Ayuntamiento por acuerdo de Cabildo 	<ul style="list-style-type: none"> - Bando de Policía y Buen Gobierno - Reglamentos específicos - Contrato
Seguridad pública y tránsito	<ul style="list-style-type: none"> - Derechos por servicio: vigilancia especial solicitada por privados, otros derechos de vigilancia - Licencias y multas 	<ul style="list-style-type: none"> - Congreso local - Autoridades de seguridad y vialidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de Hacienda Municipal - Leyes específicas



³ En ciertos casos requiere autorización del Congreso estatal sobre todo si excede el período de gobierno en el Ayuntamiento.

Servicios de Seguridad Pública

La seguridad pública es una de las tareas más delicadas y complejas del gobierno local pues, si bien los fenómenos de conductas antisociales siempre han existido en las comunidades humanas, la urbanización y las nuevas condiciones sociales que caracterizan la vida urbana producen cada vez más manifestaciones que afectan la sana convivencia. Estos fenómenos sociales, como el vandalismo, la drogadicción, o el pandillerismo, se suman a nuevas prácticas delictivas, como el narcotráfico.

¿Qué contemplan las leyes de seguridad pública?

Estas leyes establecen la forma en que en el estado concurren los gobiernos estatal y municipales para atender los requerimientos de seguridad pública, determinando atribuciones y competencias de ambos niveles de gobierno, así como las formas de coordinación, jerarquía y subordinación entre ellos, preservando la autonomía municipal y garantizando las atribuciones que el Artículo 115 le confiere a los municipios.



¿En qué consiste la función reglamentaria municipal en materia de seguridad pública?

Es la actividad del Ayuntamiento que norma los aspectos de la convivencia relacionados con la seguridad pública. Se concretiza con la expedición de los reglamentos de policía, o bandos de policía y buen gobierno, que señalan las sanciones que se deberán aplicar a las personas que incurran en faltas o contravenciones administrativas que afecten el orden, la moral pública o la tranquilidad de la sociedad, en los términos de las leyes correspondientes. Estas sanciones, en términos generales, consisten en:

- Amonestación
- Reconvención (pública o privada)
- Multa
- Arresto administrativo, según lo dispuesto por el Artículo 21 de la Constitución Federal, en casos en que el infractor sea obrero o jornalero, o trabajador no asalariado.

Los elementos esenciales de un sistema de seguridad pública son los siguientes:

- Estructura institucional. Conformada por los órganos de gobierno responsables de ejercer las atribuciones de seguridad pública.
- Esquema de coordinación entre las autoridades estatales y federales de seguridad pública.
- Normas y reglamentos.
- Cuerpo de servidores públicos.

- Recursos técnicos: de informática, telecomunicaciones y equipos especializados para la seguridad pública.
- Instalaciones y equipos especializados.
- Estrategia de comunicación social.
- Esquema de participación social y de organizaciones no gubernamentales.

Las principales funciones operativas de seguridad pública son:

De prevención: que incluye diversas tareas relacionadas con la orientación y educación de la población, pero especialmente las requeridas para prevenir las condiciones sociales que favorecen las conductas ilícitas.

De vigilancia: es la tarea permanente de velar por la seguridad de la comunidad. Incluye la función de vigilancia especializada, en forma directa o mediante cuerpos auxiliares, como por ejemplo en bancos y comercios.

De control: implica la intervención directa, cuando se presentan circunstancias que alteren la paz pública, de acuerdo con lo que establezcan las leyes, así como acciones específicas como las requeridas para proporcionar auxilio en caso de desastres y en concentraciones y actividades urbanas de carácter masivo que requieren de atención y cuidado.



Catastro. La administración catastral

¿Qué es el catastro?

Se entiende por acción de catastrar aquella labor técnica y administrativa de recabar la información de un predio para inscribirla en un registro oficial. El término *levantar un catastro* se refiere a realizar un registro de carácter territorial, pues se habla de catastro forestal, agrícola o urbano.

Un *sistema catastral* es un importante instrumento de la administración urbana, en especial de la administración del uso del suelo, pero también, y en forma primordial, es la base informativa para la función fiscal de cobro de gravámenes sobre los bienes inmuebles, generalmente conocido como impuesto predial.

El bando de datos, que constituye la base operativa de un sistema catastral, se conforma con tres tipos de información:

- *Escrita* (nombres, domicilios, descripciones).
- *Númerica* (dimensiones, superficies, valuaciones)
- *Gráfica* (mapas, planos, representaciones, gráficas, etc.)

La información digital permite acceder en forma eficiente al banco de datos, la gráfica se concreta en la cartografía.

¿Qué es un catastro multifinalitario?

En cuanto sistema de información, el catastro puede cumplir diversos propósitos o fines. Originalmente su finalidad era únicamente fiscal, pero actualmente, si se considera como un

sistema de información territorial, es un recurso e instrumento de gran utilidad para diversas funciones de la administración urbana, tales como:

- La planeación del desarrollo urbano.
- La regulación del uso del suelo.
- La definición de políticas de impuestos y regulación del crecimiento urbano.
- La orientación de la inversión pública.

¿Cómo se conforma el sistema catastral?

El sistema catastral se integra por tres subsistemas:

1. *El catastral fiscal:* que ofrece la base para la imposición de los impuestos sobre los bienes raíces. El factor más importante que maneja es la estimación del valor inmueble. La unidad es el inmueble gravable, para el cual se establece un número de cuenta y una clave geográfica que refiere a la ubicación y permite el control de cada predio.

2. *El catastral jurídico:* que identifica territorialmente una propiedad raíz y establece su localización y sus linderos. Es un sistema complementario del Registro Público de la Propiedad que tiene por propósito garantizar el derecho de propiedad y asegura su validez y legalidad.

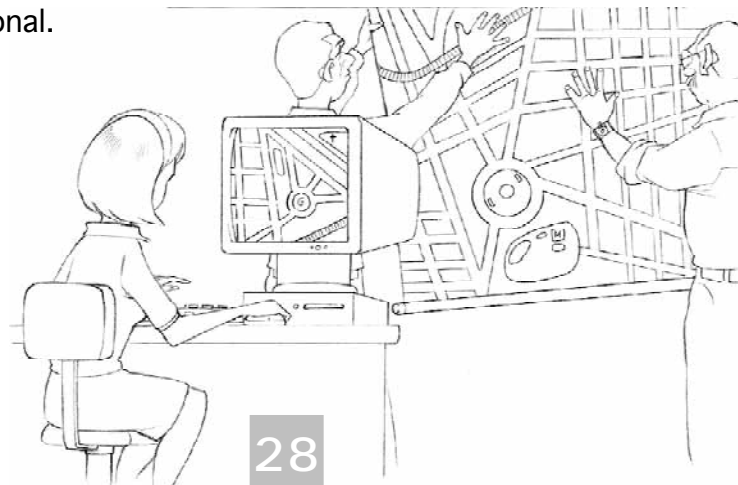
3. *El catastral multifinalitario:* cuando a partir del banco de datos catastrales se diseña un sistema con funciones y productos informativos que alimentan el estudio, el análisis y la toma de decisiones en diversas áreas de la administración urbana.

¿Cuáles son las formas de administración del catastro municipal?

Administración municipal: es la que corresponde al ordenamiento constitucional. Es totalmente viable en municipios que cuentan con una estructura administrativa capaz de desarrollar la función. Las ciudades medias y grandes están en condiciones de operar, previa una adecuada implementación, su catastro. Los resultados obtenidos por los ayuntamientos al operar su catastro han sido notablemente exitosos.

Coordinación estado-municipio: se lleva a cabo con base en la formulación e instrumentación de un convenio de coordinación a través del cual se origina una oficina de catastro operada por el municipio, pero con financiamiento y apoyo técnico y jurídico por parte del gobierno del estado. Esta opción debe considerarse como una medida transitoria, mientras el municipio desarrolla su capacidad operativa.

Oficina regional estatal: el gobierno del estado, a través de las autoridades catastrales competentes, establece oficinas regionales o municipales que se encargan de ejecutar el conjunto de las tareas que requiere esta actividad. Esta opción es justificable en municipios pequeños y rurales que carecen de capacidad institucional.



¿Cuáles son las funciones del catastro municipal?

En términos generales, las principales funciones son:

Administración del impuesto predial: una función importante del catastro es permitir la administración de recursos provenientes del impuesto predial, que tiene como etapa decisiva la valuación catastral, la cual requiere del registro de las propiedades, así como de los propietarios.

Actualización de registros catastrales: los predios siempre se hallan en cambio constante. Se transfieren los derechos de la propiedad o se modifican las características físicas, por lo que es necesario registrar estos cambios.

Operación: los catastros municipales realizan funciones permanentes, reciben, emiten y envían mucha documentación, notificaciones de avalúo, requerimientos y modificaciones al padrón de causantes o contribuyentes.

¿Cuál es la ubicación más adecuada del departamento de catastro?

Es conveniente distinguir en la operación catastral dos funciones estrechamente relacionadas pero distintas: la de información territorial y la de administración fiscal. La primera, que comprende la operación del banco de información geográfica, es conveniente ubicarla en el área de planeación urbana; la segunda, que comprende la operación del padrón de causantes y la recaudación, es conveniente ubicarla en el área de ingresos o de tesorería.

Parques, jardines y reservas naturales (áreas protegidas)

¿Qué son las áreas verdes?

Son aquellas superficies dentro de la ciudad destinadas al uso público, o bien aquellas áreas periféricas previstas para la preservación ecológica y de reserva para el crecimiento urbano. En algunos casos, estas áreas cuentan con vegetación, jardines, arboledas, cuerpos de agua y edificaciones menores complementarias de servicio a la población.

¿Qué es un parque?

Es una superficie de terreno arbolada o jardinada destinada a usos sociales, culturales, deportivos, educacionales y recreativos; puede ser de carácter público o privado. En algunas ciudades constituye una parte importante del patrimonio ambiental y sitios tradicionales de convivencia.

¿Cómo se clasifican las áreas verdes?

Dependiendo del tamaño de la ciudad y según los usos y destinos previstos para las áreas verdes en espacios abiertos, éstas se pueden clasificar en:

- *Plazas y explanadas.*
- *Jardines y parques:* pueden variar en tamaño y funciones, los principales son:

- *Jardines y parques de barrio o colonia* de hasta una hectárea de extensión.
- *Jardines y parques para un sector de la ciudad* de una a cinco hectáreas de extensión.
- *Jardines y parques metropolitanos* de más de cinco hectáreas, constituyen pulmones para la ciudad.
- *Jardines y parques ecológicos*, ésta es una modalidad de espacios naturales recreativos que cumplen una función de preservación ambiental, pero también de educación y concientización.
- *Parques regionales o nacionales*, existe un régimen especializado de reservas naturales, parques estatales y nacionales, donde concurren los gobiernos federal, estatal y, en ocasiones, el municipal.



¿En qué consiste el servicio de parques y jardines?

Este servicio urbano de especial importancia ambiental tiene como propósito el cuidado y mantenimiento de las áreas verdes, parques y jardines de la ciudad. Incluye las labores de jardinería y conservación de zonas arboladas, áreas jardinadas en camellones, plazas, fuentes y otros espacios públicos.

Medidas para Mejorar Los Parques y Jardines

Realizar estudios de diseño del paisaje, incluyendo la jardinería, que permitan conservar las características originales de los parques de valor patrimonial.

Formación y capacitación profesional del cuerpo de jardineros y personal técnico requerido para prestar el debido mantenimiento a las áreas verdes.

Expedición o actualización del reglamento de parques y jardines, cuyas normas consideren las actividades permitidas y los requisitos que deben cumplirse para efectuarlas. Asimismo, las prescripciones relativas al cuidado de la flora y fauna que les son propias.

En caso necesario, la concesión a particulares de la operación de los parques y jardines, con el fin de garantizar un mejor servicio a los usuarios.

¿Cuál es el propósito de este servicio público?

Este servicio público tiene como propósito cumplir con las funciones de:

- Preservación y cuidado ambiental
- De fisonomía e imagen urbana
- De recreación



Concesión de servicios públicos

¿Qué es una concesión de servicios públicos municipales?

Como ya se comentó anteriormente, la concesión de servicios públicos es una modalidad jurídica-administrativa mediante la cual el gobierno municipal transfiere la operación de un determinado servicio público a un particular, en los términos que establece la reglamentación local.

A través de la concesión, el Ayuntamiento encomienda a una persona física o moral, llamada concesionaria, la prestación de un servicio público o la operación de una obra de infraestructura por un determinado tiempo bajo el control de la autoridad municipal.

La prestación de servicio público la efectúa el concesionario bajo su propia cuenta y riesgo, la retribución la obtiene del pago de servicio por los usuarios con garantías otorgadas por el municipio.



¿Cuándo es recomendable otorgar una concesión?

La concesión de servicios puede ser conveniente cuando:

- Esta opción permita que rindan mejor los recursos con que cuenta el municipio.
- La capacidad administrativa y económica del Ayuntamiento sea insuficiente para prestar de forma adecuada el servicio.
- Se carezca de una organización suficiente para prestar todos los servicios.

¿Cuáles son los servicios públicos que se pueden concesionar?

Los servicios públicos que los gobiernos municipales del país pueden concesionar a los particulares varían de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica Municipal correspondiente. Los más frecuentes son:

- Aseo urbano
- Panteones
- Mercados y centrales de abasto



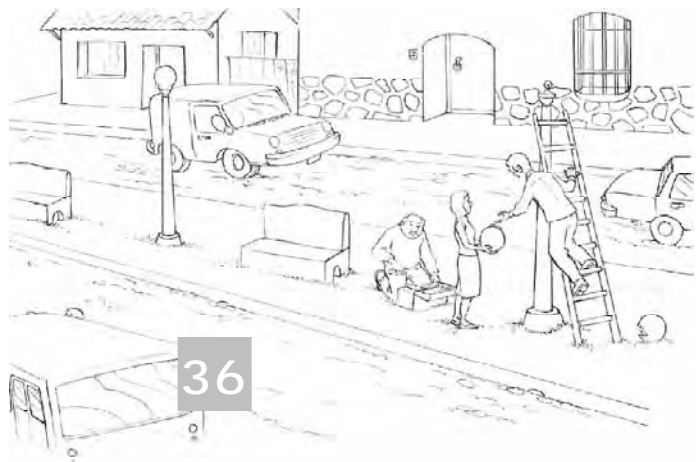
Alumbrado público

¿Cuáles son los objetivos del alumbrado público?

- Facilitar el desplazamiento nocturno de personas y vehículos.
- Contribuir a crear condiciones de seguridad para la población en su vida cotidiana.
- Permitir el disfrute de la ciudad: acceso a los servicios que ofrece.
- Favorecer el goce de la fisonomía urbana y los espacios abiertos, como plazas y calles peatonales, en especial en zonas históricas y monumentales.

¿En qué consiste el servicio público de alumbrado?

Se realiza manteniendo en operación eficiente y económica la red de alumbrado público y garantizando el oportuno abastecimiento de la energía eléctrica que requiere la población. Este abastecimiento lo efectúa la Comisión Federal de Electricidad (CFE), de acuerdo con un contrato de servicio con el Ayuntamiento.



¿Qué se requiere para prestar el servicio?

Los elementos necesarios para prestar el servicio de alumbrado público son de tres tipos:

1. *Infraestructura*: está constituida por la red de alimentación de energía para alumbrado público.
2. *Equipamiento*: consiste en el equipo de postes, pedestales y luminarias, así como el sistema de control y protección para su funcionamiento.
3. *Recursos administrativos*: para efectuar el mantenimiento y supervisión del sistema.

¿En qué consiste la gestión del alumbrado público?

Es el proceso de administración urbana que tiene por propósito la eficaz prestación del servicio, considera tres tipos de funciones:

De planeación: tiene por finalidad asegurar el adecuado diseño y planificación del sistema.

De operación: tiene como objeto el eficiente funcionamiento del sistema. Esta actividad incluye tareas de supervisión y mantenimiento.

De control: tiene por propósito asegurar que el sistema funcione de acuerdo con las normas establecidas, eliminando las deficiencias y reduciendo los costos.

Operación del servicio de alumbrado público

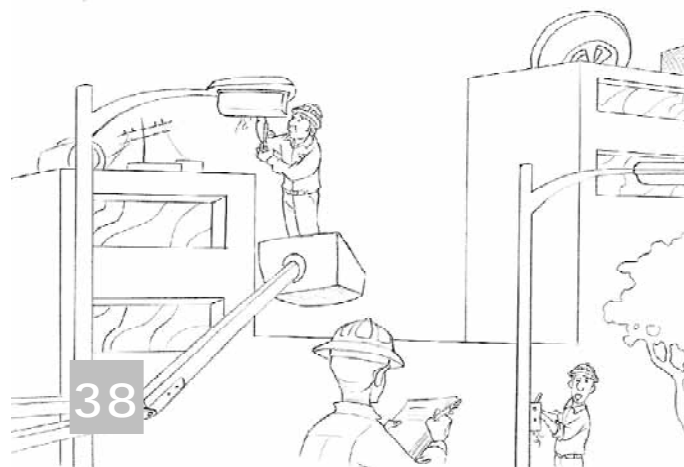
¿Qué aspectos de operación son los más importantes?

De la eficiente operación del servicio dependerá el grado de satisfacción de la comunidad, así como el impacto que el costo de la misma produzca en el presupuesto municipal. Algunos de los aspectos claves de la operación son los siguientes:

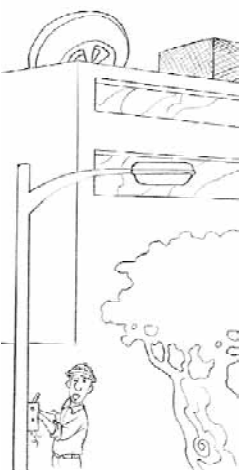
Adecuada normatividad: se refiere tanto a las normas establecidas en el reglamento de construcción, como a la normatividad operativa que se establezca en el reglamento de alumbrado público.

Supervisión operativa: identificar oportunamente fallas en el servicio y proceder con eficiencia a subsanarlas. Requiere una metódica supervisión del sistema, a la cual puede contribuir la población mediante un procedimiento flexible de recepción de quejas.

Adecuada recepción de obras: en conjuntos habitacionales o comerciales es importante verificar el cumplimiento de las normas en cuanto al tipo y calidad del equipamiento, esto facilitará la operación y evitará quejas de los residentes.



- Efectuar un censo real de las instalaciones de alumbrado público y mantenerlo actualizado.
- Conocer el tipo de luminarias, lámparas y balastras existentes, para prever un buen mantenimiento.
- Revisar y adecuar los niveles de iluminación por zonas, redistribuyendo luminarias y modificando la distancia interpostal y la altura de montaje.
- Sustituir las lámparas incandescentes de luz mixta y de vapor de mercurio (en general luz blanca) por otras de vapor de sodio en alta presión.
- Utilizar luminarias (tipo OV) de mayor eficiencia (60%) que las de tipo suburbano.
- Instalar balastras autorreguladoras de alto factor de potencia y prever, cuando exista medición, el circuito para la instalación de dispositivos ahorradores.
- Invertir en proyectos de ahorro de energía, utilizando créditos que se amortizan en períodos de 10 a 24 meses.
- Instalar equipo de medición.





El Patrimonio Cultural de la Nación

El avance más notable en el desarrollo de los mexicanos se encuentra en el campo de la educación, donde las instituciones encargadas de la promoción y difusión de la cultura, las bellas artes y las que salvaguardan el impresionante patrimonio monumental e histórico de México, forman parte importante del proyecto nacional.

La riqueza patrimonial es una característica de México que define su personalidad. Herencia creciente de una plural, apasionante y milenaria historia de grandes civilizaciones; de todo ello los mexicanos tenemos testimonios, pasado que se hace presente en nuestra vida cotidiana.

El *patrimonio cultural* es un elemento valorativo que se disfruta, se protege, explora, descubre, estudia, se conserva y se proyecta en su conjunto como herencia a las nuevas generaciones.

Objetivos

Informar y orientar a los funcionarios municipales sobre los programas, proyectos y acciones específicas en materia de investigación, conservación y difusión del *patrimonio cultural* que requieren del apoyo de las instancias de gobierno más cercanas a la comunidad.

■ Ofrecer lineamientos básicos que fortalezcan al Municipio, en la vertiente del nuevo federalismo, así como consolidar la política de protección del patrimonio cultural que desarrolla el Instituto Nacional de Antropología e Historia (en adelante INAH).

■ Ofrecer a las autoridades de los municipios elementos administrativos, técnicos y jurídicos, necesarios para atender las demandas y necesidades de la comunidad. En particular lo relacionado con hallazgos, intervenciones, saqueos o destrucción del *patrimonio cultural de la nación*, responsabilidad del INAH.

■ Apoyar en el establecimiento de políticas culturales o programas de rescate, conservación y difusión de la arqueología, historia o paleontología de la localidad, siguiendo los lineamientos de la guía técnica.

Es importante mencionar que los contenidos de la guía deben ser comprendidos como grandes orientaciones que deben ajustarse a la realidad, valores y aspiraciones sociales de cada región cultural en lo particular.

La importancia del municipio en la protección del patrimonio cultural

El universo que abarca nuestro *patrimonio cultural* requiere de la participación de los gobiernos municipales y estatales, quienes vinculados con el INAH mediante la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, comparten el reto que representa la preservación y vigilancia de los sitios arqueológicos y de los monumentos históricos del país.

Este cuantioso acervo se encuentra asentado en las jurisdicciones municipales, ámbito geopolítico donde se realizan acciones de rescate e investigación; se ejecutan incontables obras de conservación y donde la intervención de las autoridades municipales y las comunidades es determinante.

De esta manera, la participación de los diferentes organismos del sector federal, estatal y municipal juegan un papel importante en la diversificación de las actividades tendientes al fortalecimiento y divulgación del patrimonio nacional.

En este contexto, la acción municipal podrá dar como resultado:

- El incremento de la investigación del *patrimonio cultural*.
- La mejoría en la planeación cultural.
- El enriquecimiento de la identidad nacional.

- La mejor conservación del patrimonio edificado.
- El fortalecimiento de la sociedad civil.
- Las mayores oportunidades para el desarrollo económico local y regional.

Problemas que afectan el *patrimonio cultural*

Es un hecho que en los ámbitos locales, estatales o regionales del país aún existen ideas erróneas acerca del *patrimonio cultural*, en especial sobre ciertos restos arqueológicos o sobre monumentos y construcciones históricas, por lo que continuamente se incurren en violaciones a la ley, tales como despojos, saqueos, destrucción de inmuebles, desaparición de archivos u obras de arte, entre otros, que van en detrimento del *patrimonio cultural* de la nación.

Esta situación se debe, entre otras muchas, a la falta de una difusión clara y precisa sobre los diversos aspectos del *patrimonio cultural*. En ello incide el desconocimiento o apatía tanto de medios de comunicación como de autoridades respectivas, y en cierto sentido también se debe a una indiferencia de la sociedad, que padece bajos niveles de educación y a una mayor valoración de otros modelos culturales.

El saqueo o las excavaciones arqueológicas que se hagan sin previo estudio y control del INAH están fuera de la ley y constituyen un delito federal. Estas acciones delictivas no sólo atentan contra el *patrimonio cultural* de los mexicanos, sino que destruyen todas las evidencias científicas para lograr su estudio, además de que propician tráfico ilegal, despojo y pérdida de los bienes nacionales.

Las acciones que van en contra del *patrimonio cultural* también están sancionadas por acuerdos internacionales y se persiguen en todos aquellos países que pertenecen a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

¿Qué es el *patrimonio cultural*?

El *patrimonio cultural* es el conjunto de valores materiales e intelectuales, tangibles e intangibles producidos por la sociedad en determinado tiempo y espacio a lo largo de su historia. Este patrimonio confiere un sentido de pertenencia e identidad; define la trayectoria de vida de un pueblo o una nación, con un modo significativo que hace diverso y diferente su contexto social de otros.

Así, partimos de un concepto amplio de cultura y por ende de *patrimonio cultural*, concepto al que tendremos un mayor acercamiento atendiendo a su clasificación en tangible e intangible.

Patrimonio cultural tangible:

Es todo aquel elemento de una cultura que puede ser tocado, modificado, restaurado, reedificado o rescatado de la acción devastadora del tiempo y del hombre.

Esta clasificación basada en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, comprende:

Patrimonio Paleontológico

Incluye los restos fósiles de plantas y animales, cuyo origen se remonta a los tiempos en que aparecen los seres vivos sobre la tierra, hasta el fin del pleistoceno, hace miles de años antes de nuestra era.



Patrimonio arqueológico

Está formado por la producción material que incluye: petrograbados, pintura mural, utensilios, la arquitectura -pirámides, montículos-, los entierros funerarios, la cerámica, la escultura, los códices y restos textiles, que provienen de grupos tan lejanos en el tiempo como los grupos de cazadores-recolectores. Igualmente las producciones de los grupos que

se encontraban en pleno auge al momento de la Conquista, así como la flora y fauna aprovechadas por esos pueblos en su vida cotidiana.



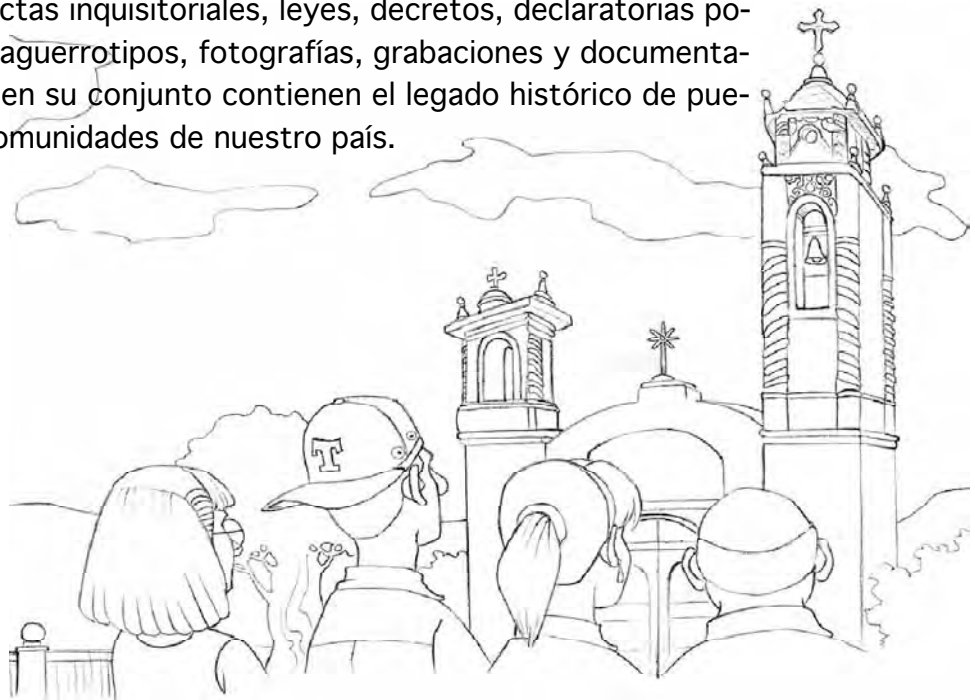
Patrimonio histórico

Está formado por los bienes, muebles o inmuebles creados a partir del establecimiento del Virreinato (siglo XVI) hasta finales del siglo XIX. Incluye edificaciones religiosas, de gobierno y arquitectura civil; asimismo, caminos antiguos, reales de minas, misiones, cajas de agua, presidios o cárceles, cascos de haciendas y edificaciones de arquitectura tradicional, al igual que obras de arte producidas en ese periodo histórico.

Dentro del área considerada zona de monumentos históricos se conservan y protegen muebles e inmuebles, incluyendo edificios de carácter popular y contemporáneo, calles, plazas, mobiliario urbano y paisaje natural o casas habitación; todos estos elementos conforman la zona histórica y la imagen urbana de un centro de población.

Los documentos históricos también forman parte del *patrimonio cultural* e incluyen todo tipo de manuscritos, impresos, registros sonoros y visuales, producidos durante los periodos: Virreinal, de Independencia, Reforma, Porfiriato, Revolución Mexicana, así como de la vida política, económica y social hasta la segunda mitad del siglo XX.

Algunos ejemplos de documentos históricos son: pleitos de tierra, títulos primordiales, autos judiciales, padrones, libros conventuales, actas de cofradía, crónicas y códices indígenas, actas inquisitoriales, leyes, decretos, declaratorias políticas, daguerrotipos, fotografías, grabaciones y documentales, que en su conjunto contienen el legado histórico de pueblos y comunidades de nuestro país.



Patrimonio artístico

Lo constituyen aquellos bienes, muebles o inmuebles que revisten un valor estético relevante, atendiendo a cualquiera de las siguientes características: representatividad, inserción en determinada corriente estilística, grado de innovación, materiales y técnicas utilizadas y otras análogas. El patrimonio artístico incluye arquitectura, esculturas, pinturas, frescos, ornamentos, cerámica, muebles y textiles, una gran variedad de objetos realizados en lienzo, madera, vidrio, metales y papel, producidos en el siglo XX. Este tipo de patrimonio cultural está a cargo del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBA).

Una zona de monumentos artísticos es el área que comprende varios monumentos asociados entre sí, con espacios abiertos o elementos topográficos, cuyo conjunto reviste valor estético en forma relevante.



Arquitectura relevante

Es la edificación de características arquitectónicas y antecedentes históricos únicos en la totalidad del conjunto. Su conservación y cuidado es determinante para la imagen urbana y su función en la ciudad suele generar actividades culturales y económicas que benefician a la población local y a los visitantes.



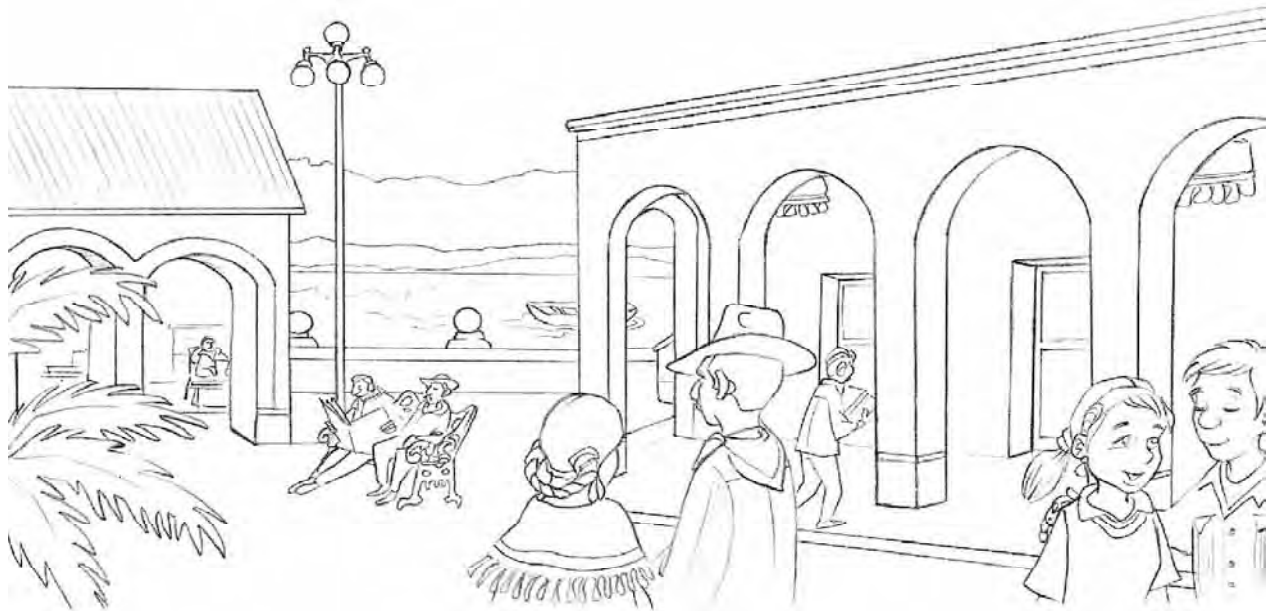
Arquitectura tradicional o de contexto

Edificación fundamentalmente del medio rural que corresponde a la imagen de poblados y comunidades de gran atractivo en zonas turísticas del país; se le encuentra en el entorno de zonas urbanas de transición entre el campo y la ciudad.

Es testimonio de la cultura popular pues conserva materiales y sistemas constructivos regionales propios del medio, siendo de vital importancia su conservación como bien patrimonial.

A las anteriores categorías hay que agregar un denominador común: la arquitectura vernácula o popular, que al conservar el uso de procedimientos constructivos y materiales tradicionales, así como raíces formales y funcionales de regiones y zonas del país, constituyen un testimonio de enorme valor cultural, ya que por sus características denota un importante factor de la identidad cultural de una población o una región del país.

La arquitectura relevante, monumental o vernácula, tiene importancia igual como edificio aislado, que como parte de conjuntos y zonas o como entorno de otros monumentos.



Patrimonio cultural intangible

El *patrimonio cultural* intangible, es la parte viva de un grupo que se expresa en sus cosmovisiones, usos y costumbres, rituales, música, habilidades artesanales e historia oral, entre otros innumerables rasgos de la cultura.

Los cuentos, mitos y leyendas, surgen en un momento determinado de la historia y después son continuamente reelaboradas dándonos pauta para conocer las peculiaridades del pensamiento de los pueblos.

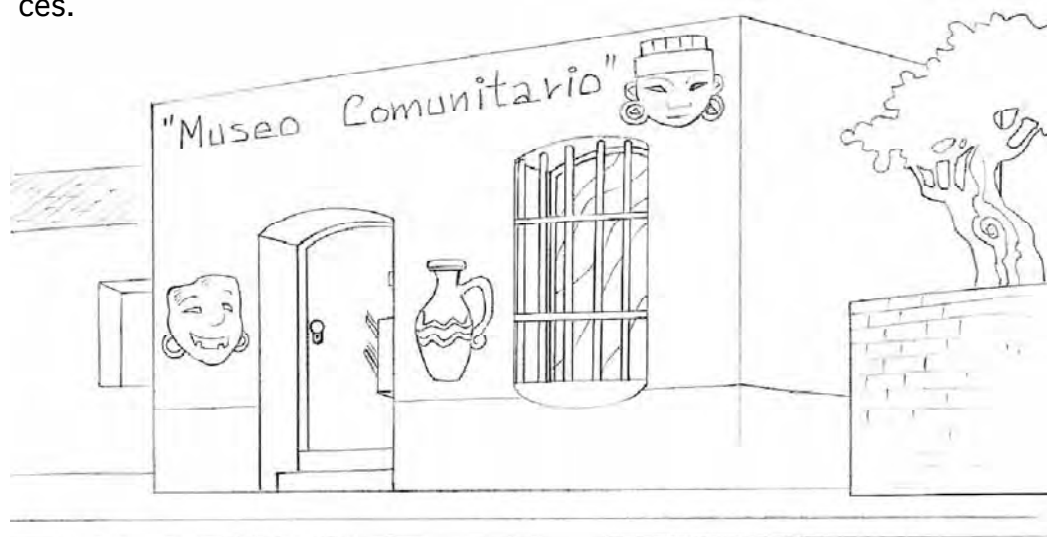


Tanto el *patrimonio cultural* tangible como el intangible constituyen la riqueza de los mexicanos por lo que es nuestro deber rescatarlo, conservarlo y difundirlo, ya que día con día resulta afectado por el crecimiento urbano desmedido y las migraciones del campo a la ciudad o al extranjero; y por consiguiente la transformación y/o pérdida de las identidades locales y regionales.

¿En qué consiste la protección del *patrimonio cultural*?

Siguiendo una fuerte tradición iniciada en los primeros años del México independiente, la defensa del patrimonio cultural ha sido en nuestro siglo tarea intensa y profunda porque el desarrollo económico y social del país así lo ha exigido.

La creación y fortalecimiento de museos, la investigación en zonas arqueológicas, la organización de bibliotecas y archivos, la recuperación de códices y objetos prehispánicos en el extranjero, la formación de investigadores culturales, la creación de instituciones encargadas de su estudio y protección, son parte del trabajo que los mexicanos desarrollan para proteger lo más preciado de su patrimonio, con el que se busca salvaguardar la identidad y el fortalecimiento de nuestras raíces.



¿Qué es el INAH?

Estructura

El INAH, fue creado en 1938. Promulgada su ley orgánica el 3 de febrero de 1939, el Instituto se constituyó como un organismo desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Por primera vez en la historia de México, se contó con una institución especializada, científica y humanista, que se encargara de la custodia, estudio, resguardo y proyección de nuestro *patrimonio cultural*.

En 1988 se crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, y se determina la vinculación del INAH a dicho organismo.

Los objetivos principales del INAH, son la exploración y estudio de zonas arqueológicas; la vigilancia, conservación y restauración de monumentos históricos, así como de los objetos que en ellos se encuentran; la realización de investigaciones científicas vinculadas a la arqueología, a la antropología, a la etnografía y en general a la historia de México, así como dar a conocer los resultados de estos trabajos.

Sus funciones la hacen mantener convenios e interrelaciones con otras instituciones del sector público y privado, nacional y extranjero, que incidan en la esfera del *patrimonio cultural* de los mexicanos.

Para realizar las funciones que la ley le otorga, el Instituto cuenta con una estructura técnico-administrativa, cuya cobertura alcanza prácticamente todos los rincones del territorio nacional, en el que se localizan 31 Centros INAH, 112 museos bajo custodia del Instituto y 173 zonas arqueológicas abiertas al público.

El INAH realiza diversas tareas para recuperar, conservar y transmitir la memoria histórica y el *patrimonio cultural* de México. Su objetivo es vincular a la sociedad con estas acciones para crear una conciencia acerca de los valores culturales que nos distinguen y expresan nuestra identidad.

Para ello, las funciones y objetivos del INAH están divididos en cinco grandes áreas:

- Investigación en antropología, historia y arqueología.
- Conservación y restauración de bienes culturales.
- Museos y exposiciones.
- Docencia y formación de recursos humanos.
- Difusión y medios de comunicación.

Investigación en antropología, historia y arqueología

El campo de investigación que cubre el Instituto, comprende la arqueología, la antropología y la historia, manteniendo un carácter científico, humanista e interdisciplinario.

Entre las actividades que mayor fama han dado al Instituto se encuentra la investigación arqueológica y el resguardo de las zonas monumentales de las grandes culturas mesoamericanas.

Además de la relevancia que estos proyectos tienen en la conservación de nuestro patrimonio arqueológico, representan una fuente importante de empleos, al contratarse miles de trabajadores que colaboran en los trabajos de excavación, albañilería, limpieza y mantenimiento; actividades que se desarrollan principalmente en el campo de la arqueología para obtener estudios regionales y de sitio, rescates y salvamentos.

Más de 800 investigadores en todo el país, desarrollan tareas en áreas específicas de antropología física, lingüística, etnología, antropología social y etnohistoria. Se consideran aquí estudios bioantropológicos en poblaciones humanas antiguas y actuales; lingüísticos y etnolingüistas.

En historia se abordan temas sociales, culturales, políticos, económicos y demográficos, tanto de épocas pasadas como de la contemporánea.

Los investigadores del INAH han abordado los más remotos antecedentes de la vida mineral, vegetal, animal y humana. Este tipo de estudios se realizaron primero en el campo y des-

pués en los laboratorios de geología y de análisis químicos y suelos, de fechamiento y de paleontología, y paleobotánica.

El INAH es el único centro de investigación en antropología física en México donde se conserva, protege y estudia todo lo referente a restos óseos.

Uno de los trabajos que destacan es el estudio de la fauna del pleistoceno, ya que nuestro país guarda un gran número de santuarios con restos fósiles en lugares que fueron imponentes mares y hoy son desiertos, como los campos de restos fósiles en Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Tamaulipas y Nuevo León.

En años recientes el norte de México se ha visto favorecido por un incremento en las investigaciones arqueológicas e históricas. Su importancia es esencial para determinar épocas remotas y aún culturas poco estudiadas a la fecha. El Instituto ha logrado ante esto, importantes avances, a través de las exploraciones y trabajos de restauración, en el área de la cultura Paquimé, en Chihuahua.

Además, los trabajos en cuevas, pinturas rupestres y petroglifos, se han intensificado en zonas como la Sierra de San Francisco, Baja California Sur, que guarda la muestra de arte rupestre más antigua de América con cerca de 7000 años de antigüedad, hoy Patrimonio de la Humanidad. El Instituto desarrolla ahí proyectos como la catalogación de las pinturas, el estudio de sus diversas áreas bióticas y la habilitación de cuevas para que puedan ser visitadas.

Estos logros no son un paliativo, sino impulso para continuar la tarea de trabajar en otras áreas del norte de México.

Conservación y restauración

La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, otorga al Instituto las facultades y la responsabilidad de proteger y llevar a efecto acciones de exploración, estudio, conservación y restauración de las zonas arqueológicas, los monumentos históricos y los bienes culturales, muebles e inmuebles de carácter arqueológico, etnográfico e histórico, propiedad de la nación.

Veamos algunos datos para entender la magnitud de este *patrimonio cultural*.

- Se estima la existencia de 200,000 sitios arqueológicos en el país, desde pequeños hallazgos de cerámica y lítica hasta estructuras monumentales. De ellos 35 mil se encuentran registrados en el Atlas Arqueológico Nacional.
- 113 mil monumentos históricos estimados (siglos XVI al XIX) de los cuales 83 mil están catalogados por el INAH.

Con el fin de que nuestro patrimonio se preserve para las futuras generaciones, el Instituto cuenta con un área específica dedicada a la conservación del *patrimonio cultural*; por ello, México es uno de los países que más recursos dedica a la conservación y restauración de su patrimonio a nivel mundial, y también es uno de los que cuenta con mayor prestigio en la solución al problema de la restauración.

Los sitios mexicanos declarados Patrimonio Mundial por la UNESCO, son:

- Siana Ka´an (1987),
- Ciudad Prehispánica y Parque Nacional de Palenque (1987),
- Centro Histórico de la Cd. de México y Xochimilco (1987),
- Ciudad Prehispánica de Teotihuacan (1987),
- Centro Histórico de Oaxaca y Zona Arqueológica de Monte Albán (1987),
- Centro Histórico de Puebla (1987),
- Villa Histórica de Guanajuato y Minas Adyacentes (1988),
- Ciudad Prehispánica de Chichén Itzá, (1988),
- Centro Histórico de Morelia (1991),
- Ciudad Prehispánica de El Tajín (1992),
- Santuario de la Ballenas de El Vizcaíno (1993),
- Centro Histórico de Zacatecas (1993),
- Pinturas Rupestres de la Sierra de San Francisco (1993),
- Primeros Monasterios del Siglo XVI en las faldas del Popocatepetl (1994),
- Ciudad Prehispánica de Uxmal (1996),
- Zona de Monumentos Históricos de Querétaro (1996),
- Hospicio Cabañas, Guadalajara (1997),
- Zona Arqueológica de Paquimé, Casas Grandes (1998),
- Zona de Monumentos Históricos de Tlacotalpan (1998),
- Ciudad Histórica y Fortificada de Campeche (1999),
- Zona de Monumentos Arqueológicos de Xochicalco (1999),
- Antigua Ciudad Maya de Calakmul (2002) y
- Las Misiones Franciscanas de la Sierra Gorda de Querétaro (2003).

Tarea importante la constituye el inventario, catálogo y, en su caso, registro del *patrimonio cultural* en sitios arqueológicos y monumentos históricos; además de la identificación y catalogación de piezas de colección, restos óseos humanos, de flora o fauna. Estos trabajos de registro cubren también, archivos, planos, fotografías, libros, diapositivas, colecciones etnográficas y hemerográficas, formulación de proyectos de microfilmación y de conservación de acervos.

Docencia y formación de profesionales

Una de las mayores preocupaciones del INAH ha sido la formación de profesionistas, científicos y humanistas, capaces de hacer frente a los desafíos que imponen la magnitud, complejidad y riqueza de nuestro *patrimonio cultural*.

La formación de profesionales en las áreas de las funciones principales del INAH, es una tarea de gran significación en el contexto del quehacer institucional. Por este motivo, en la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH) campus Ciudad de México y Chihuahua, así como en la Escuela Nacional de Conservación, Restauración y Museografía «Manuel del Castillo Negrete», se forman los profesionales que demandan las distintas especialidades vinculadas con la investigación, conservación, restauración y difusión del *patrimonio cultural de la nación*.

Para estimular la investigación de nuestra historia el Instituto cuenta con una Dirección de Estudios Históricos y con diversas bibliotecas y centros de documentación:

- Biblioteca del Museo Nacional de Antropología, D.F.
- Biblioteca del Museo Nacional del Virreinato, Tepozotlán, Estado de México.

- Biblioteca del Ex convento de San Francisco, Querétaro.
- Centro de Información sobre el Patrimonio Cultural y su Manejo, D. F.
- Centro de Documentación e Investigación sobre el Manejo de Sitios Arqueológicos de Patrimonio Mundial, Monte Albán, Oaxaca.
- Centro de Documentación sobre el Manejo de Sitios de Patrimonio Mundial, D.F.
- Bibliotecas en los Centros Estatales y en las escuelas del INAH.

En estos recintos se resguardan libros especializados, así como códices, ediciones incunables, libros ilustrados a mano, grabados y numerosos documentos que pueden ser consultados por investigadores y público en general.

Difusión y medios de comunicación

La divulgación del patrimonio cultural representa la culminación de las demás tareas que realiza el Instituto; las acciones que comprende este apartado se refieren a la museografía, difusión de los museos, las exposiciones temporales e itinerantes; la prestación de servicios educativos, así como a la creación de museos, la rehabilitación física de inmuebles e instalaciones que están en operación y la seguridad del patrimonio resguardado en los museos.

En esta materia destacan cinco museos nacionales:

- Museo Nacional de Antropología, D.F.
- Museo Nacional del Virreinato, Tepozotlán, Estado de México.
- Museo Nacional de Historia en el Castillo de Chapultepec, D.F.
- Museo Nacional de las Culturas, D.F.
- Museo Nacional de las Intervenciones, Ex convento de Churubusco, D.F.

El INAH cuenta con el sistema museográfico más grande del país y uno de los más amplios del mundo, con más de cien museos regionales, locales y de sitio que están presentes en la mayor parte de la República. La red de museos INAH recibe a más de ocho millones de visitantes al año.

Para lograr un efectivo control sobre los bienes que se encuentran en los museos del INAH, se desarrolla el Programa Nacional de Inventario, que ha dado origen a uno de los bancos de imagen digitalizada más grande del mundo sobre la cultura mexicana.

También la fotografía tiene un sitio de enorme importancia en la memoria histórica, y por ello el Instituto ha organizado un Sistema Nacional de Fototecas, con sede en el Ex convento, de San Francisco, en Pachuca, Hidalgo, que alberga el acervo fotográfico más importante del país, en el que se custodian más de un millón de imágenes del siglo XIX hasta nuestros días, en un proceso continuo de registro, catalogación y restauración.

Otra área fundamental de las tareas de difusión es la que se refiere a la Fonoteca. Sus principales funciones son rescatar, conservar, catalogar y dar a conocer las manifestaciones musicales de las culturas del país, incluidas las contemporáneas. Existe ya una vasta colección de discos y cintas, muchas de ellas, coeditadas con la Universidad Nacional Autónoma de México.

La tradición editorial del Instituto es uno de sus mayores logros. Más de cuatro mil doscientos títulos han sido publicados hasta la fecha. Las publicaciones del INAH cubren una amplia gama de temas que van desde los más especializados hasta los libros de divulgación. Además se mantienen colaboraciones con revistas como *Arqueología Mexicana* y *México en el Tiempo*.

La difusión es de gran importancia para asegurar que el arduo trabajo realizado por el INAH llegue al mayor número de mexicanos y extranjeros. Para ello el programa de medios cubre la impresión de carteles, la realización de programas de radio; producción y coproducción de videos sobre restauraciones, rescates arqueológicos, descubrimientos y exposiciones nacionales e internacionales, así como la cobertura de espacios televisivos a nivel nacional y regional.

Las zonas arqueológicas y los sitios históricos son uno de los principales atractivos turísticos del país, más de 10 millones de personas las visitan cada año. Por este motivo, el Instituto desarrolla el programa Paseos Culturales, que tiene como objetivo apoyar a las visitas, dando a conocer el patrimonio del país mediante guías especializados en sitios de inte-

rés arqueológico, etnológico, histórico, artístico y geográfico, contribuyendo así al fortalecimiento de nuestra identidad nacional.

Centros INAH

Creados formalmente a partir de 1972, el Instituto cuenta con 31 Centros, uno por cada estado de la República, que lo representan en las áreas de su competencia. De esta manera, el Instituto logra una vinculación real con la sociedad y las necesidades de cada región.

Los 31 Centros INAH participan de las responsabilidades y servicios que las leyes fijan al Instituto en su conjunto en cada una de las entidades federativas, pues las tareas que llevan a cabo no adquieren su valor real, a menos que se establezca un vínculo con la sociedad.

Para lograr la misión que tienen encomendada, los Centros INAH, desarrollan acciones encaminadas a incorporar a las instancias gubernamentales: municipales, estatales y federales, así como a las instituciones educativas y culturales, de los sectores público y privado, nacional o extranjero, en las tareas que el Instituto realiza, para conferir una participación comunitaria en la valoración y salvaguarda del *patrimonio cultural*.

La realidad cultural de los distintos estados y regiones del país exige nuevas e imaginativas fórmulas de actuación, que permitan alcanzar eficientes niveles de coordinación y corresponsabilidad con los gobiernos estatales y municipales, así como una creciente participación de la sociedad en los procesos de conservación de nuestro patrimonio.

Así, los titulares de los Centros INAH realizan una permanente e intensa gestión cultural y asumen el papel de agentes activos y eficaces interlocutores ante las instancias involucradas o interesadas en la conservación, investigación y difusión del patrimonio arqueológico, histórico y paleontológico.

Los Centros INAH realizan además acciones de exploración, estudio, conservación y restauración de las zonas arqueológicas, los monumentos históricos y los bienes culturales, muebles e inmuebles de carácter arqueológico, etnográfico e histórico, propiedad de la nación. También consideran la delimitación, registro y estudio para la regularización de zonas arqueológicas y monumentos históricos, a través del análisis correspondiente.

Entre sus tareas también se incluyen la dotación de servicios al público y/o mejoramiento de éstos, así como el mantenimiento de las zonas o monumentos abiertos al público y su protección contra agentes humanos o naturales que provocan su destrucción.

Los museos regionales y de sitio, bajo custodia del INAH, son áreas culturales dependientes de los Centros INAH, en cada estado de la República.

En complemento a los trabajos arqueológicos, y con el objeto de exhibir los materiales rescatados y dotar a las zonas arqueológicas de los servicios al visitante, se han abierto museos de sitio, en Xochicalco, Morelos; Palenque, Chiapas; La Quemada, Zacatecas, y Paquimé, Chihuahua. Sus diseños y planificación han logrado integrar, Centros culturales de difusión y estudio al servicio de la comunidad.

En materia de proyectos regionales de participación internacional, el INAH promueve en el norte de México, en coordinación con instituciones de los Estados Unidos de América, el proyecto «Camino Real de Tierra Adentro», que contempla acciones de investigación histórica y antropológica, recuperación documental histórica, creación de una red de museos y la restauración de monumentos históricos y arqueológicos existentes a lo largo de la ruta que recorre Aguascalientes, Querétaro, Guanajuato Zacatecas, Durango y Chihuahua en México, hasta la población de Santa Fe en Nuevo México, EUA.

En el sureste del país el INAH ha desarrollado proyectos regionales con el apoyo de la Comisión de la Unión Europea, que han tenido como objetivo, la promoción y el desarrollo de actividades de aprovechamiento de los recursos naturales y estudios antropológicos que permitan fortalecer la identidad cultural de la región, entre otros.

¿Cuáles son los criterios de atención en caso de hallazgo, intervención, saqueo o destrucción del *patrimonio cultural*?

¿Qué hacer en caso de hallazgos arqueológicos, históricos o paleontológicos?

- a) Informar de inmediato al Centro INAH del estado, solicitando apoyo profesional y especializado en materia de investigación y protección del patrimonio cultural.
- b) Establecer una vigilancia permanente para que el personal especializado del INAH realice el rescate y/o protección del sitio.

¿Dónde denunciar el saqueo o destrucción de sitios arqueológicos?

Cuando observe que un sitio arqueológico está siendo afectado, debe dar aviso al Centro INAH de su estado y/o en la Ciudad de México a la Coordinación Nacional de Arqueología.

Asimismo, informe a su comunidad que todo ciudadano puede y debe denunciar el saqueo y destrucción del *patrimonio cultural* ante el Municipio y la agencia del Ministerio Público Federal más cercana.

¿Qué hacer con una pieza arqueológica y/o histórica que se encuentra accidentalmente?

La pieza debe entregarse al Centro INAH más cercano, a la Coordinación Nacional de Arqueología, o en la Coordinación Nacional de Monumentos Históricos, junto con la información escrita, fotográfica y oral sobre ella.

Cualquier ciudadano que por herencia, donación o colección posea piezas arqueológicas puede registrarlas ante el INAH previa solicitud de registro en el Centro INAH de su estado o en la Dirección de Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas y, de esta manera, estar dentro de la ley, aunque las mantenga en su posesión.

La persona o institución que tenga en sus manos una colección registrada sólo la posee en custodia.

El eventual custodio debe cuidarla y conservarla en buen estado y únicamente puede trasladarla o exhibirla mediante autorización expresa del INAH. La custodia de una colección no se puede transferir a otras personas por venta u otros medios, excepto por herencia. Cualquier duda se resuelve acudiendo al Centro INAH estatal.

La no observación de este proceso de registro, hace que el poseedor incurra en algunos de los delitos tipificados en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos y su reglamento.



¿Qué registros o marca debe poseer una reproducción arqueológica cuando se compra o se quiere sacar del país?

Una reproducción arqueológica, además de la marca comercial o autoral, debe tener marca o sello que la identifique claramente como tal, si es así la pieza puede comprarse, venderse, exportarse o regalarse.

¿Cómo intervenir un edificio considerado monumento histórico?

- a) El uso que vaya a darse al inmueble debe ser acorde al uso original.
- b) Deberá respetarse la forma, tamaño y relación de espacios del inmueble (partido arquitectónico).
- c) No deberá alterarse el sistema estructural original del inmueble.
- d) La edificación de nuevos espacios o volúmenes arquitectónicos deberá coincidir con los materiales originales y ser congruente con la forma y valor histórico del inmueble.
- e) En monumentos históricos y zonas de monumentos deberá mantenerse un porcentaje importante del uso del suelo habitacional para asegurar durante el día y parte de la noche su concurrencia y animación.



f) Cualquier intervención constructiva o decorativa, tanto en inmuebles considerados monumentos históricos como en cualquier otro ubicado en zona de monumentos, deberá contar con permiso del INAH.

¿Cómo puede participar el gobierno municipal en la protección del *patrimonio cultural*?

Ley Orgánica Municipal

Por ser materia de los poderes legislativos estatales, se propone a los presidentes municipales que sugieran la revisión de las respectivas leyes orgánicas de los municipios, a fin de introducir o actualizar la legislación asociada a la protección del *patrimonio cultural*, o en su caso, cubrir posibles lagunas.

Bando de Policía y Buen Gobierno

Respecto a este ordenamiento y con base en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, se recomienda revisar los contenidos de los bandos municipales para incluir en ellos medidas asociadas al rescate, conservación y difusión del *patrimonio cultural*, señalándose qué edificios, monumentos, zonas arqueológicas y paleontológicas, acervos históricos y artísticos, entre otros valores que se encuentran en el municipio, forman parte del *patrimonio cultural de la nación*.

Asimismo, con fundamento en la citada ley federal y con el propósito de hacerlo del conocimiento público, es conveniente que se someta a consideración y aprobación de los cabildos la inclusión de sanciones en los bandos municipales para quienes cometan actos de destrucción y/o saqueo de los bienes patrimoniales de la nación.

Por otro lado y bajo los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el municipio debe contribuir al cumplimiento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y su reglamento, razón por la cual deberá someterse, en caso de violación a esta ley, a las sanciones contempladas para este caso o en su defecto aplicar en el ámbito de su competencia y atribuciones legalmente constituidas el cumplimiento estricto para la protección, defensa y salvaguarda del patrimonio nacional.

De esta manera el Ayuntamiento puede recurrir en caso necesario al uso de la fuerza pública o solicitar el apoyo a la Procuraduría General de la República y al Centro INAH en el estado para hacer efectivas las sanciones.



Reglamentos internos

En este caso, se sugiere la revisión y actualización de los reglamentos municipales de obras públicas y desarrollo urbano a fin de establecer en ellos con precisión la facultad de custodiar los bienes patrimoniales que no podrán sufrir alteraciones constructivas sin el permiso del INAH y de las autoridades estatales y municipales.



También se podrá incluir la atribución de delimitar zonas protegidas o áreas cuyo crecimiento deba ser controlado de forma que no se afecten sitios, monumentos u otros bienes componentes del *patrimonio cultural*.

En el plano jurídico se trata de compatibilizar dichas disposiciones con las contenidas en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, que es responsabilidad de los Centros INAH hacer cumplir en el ámbito de su competencia.

Planeación del patrimonio cultural

Un aspecto fundamental en las políticas de protección del *patrimonio cultural*, se lleva a cabo incorporando la dimensión de lo cultural en los procesos de planeación de obras públicas y desarrollo urbano.

Así, la planeación estatal y municipal representa el principal mecanismo para la coordinación entre las dependencias, entidades y organismos públicos, federales y municipales y los sociales y privados que tienen corresponsabilidad en las acciones de protección del patrimonio.



Con objeto de definir áreas de reserva cultural y sus destinos, es necesaria e imprescindible la participación del Instituto en los comités para la elaboración de los planes regionales metropolitanos, los planes municipales de desarrollo urbano, los planes de centros de población estratégicos, los planes de centros de población y los planes parciales de desarrollo, entre otros, en el marco de la legislación federal vigente en la materia.

El Instituto desarrolla además procesos de planeación en los que se establecen lineamientos y acciones de operación para asegurar la conservación integral, el uso sustentable, la corresponsabilidad social y el significado cultural de un sitio en relación con sus valoraciones. En ellos se abarcan desde los campos científicos, de conservación y protección legal, educativos, identitarios, así como políticos, económicos y administrativos.

Estos procesos integran equipos de trabajo interdisciplinarios y multisectoriales, que son responsables del análisis de las condiciones operativas del caso de estudio.

El proceso de planificación se materializa a través de documentos llamados planes de manejo, en los que se plasman los lineamientos generales y las acciones de operación específicas a corto, mediano y largo plazo, constituyéndose en una guía para ayudar a las autoridades responsables en la toma de decisiones con el apoyo y la participación efectiva de la sociedad en la conservación y usos del patrimonio.

En esta perspectiva se involucran los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), los prestadores de servi-

cios, instituciones académicas, las comunidades aledañas y diferentes organismos nacionales e internacionales.

Con lo anterior, se pretende lograr un adecuado y real compromiso social con la conservación del patrimonio, además de generar condiciones adecuadas para responder a las demandas políticas, económicas y de identidad cultural que se presentan en cada sitio patrimonial.

Diagnósticos e inventarios de bienes culturales

La elaboración de diagnósticos e inventarios son la base de la planeación para la conservación del *patrimonio cultural*, pues de ahí se desprenden los planes, programas y proyectos específicos de protección.

Estos instrumentos deben ser aplicados preferentemente en los primeros meses de la administración municipal con el propósito de desarrollar los programas trianuales de protección o, en su caso, para dar orientación precisa a los programas operativos anuales de las dependencias o comisiones de los ayuntamientos que tengan encomendados los programas históricos, culturales, de imagen urbana, de centros históricos u otros proyectos asociados al desarrollo urbano e histórico de la localidad.



Planes de desarrollo municipal y planes anuales

Es importante mencionar en los planes de desarrollo municipal las políticas culturales para el municipio, así como el paquete de programas y proyectos específicos de investigación, rescate, conservación, difusión y gestión del *patrimonio cultural*.

Fortalecimiento de la administración pública municipal

La revisión y, en su caso, actualización de los manuales de organización de las dependencias municipales de cultura, obras públicas y desarrollo urbano, es conveniente para articular y consolidar las funciones de conservación y acrecentamiento del patrimonio existente en el municipio, en esta planeación es necesaria la participación del INAH.

Ventanilla única

En todo momento el Ayuntamiento debe atender las peticiones ciudadanas de mantenimiento o restauración al *patrimonio cultural*.

Cuando el municipio cuente con amplias zonas de monumentos históricos y con el propósito de agilizar el trámite de permisos motivados en obras de mantenimiento, restauración, adecuación, reconstrucción u obra nueva en monumentos históricos, es necesario establecer una ventanilla única de trámites para la atención al público, que por la naturaleza de sus funciones, bien pudiera ser adscrita a la dependencia municipal de desarrollo urbano.

Su instrumentación debe coordinarse con las dependencias federales y estatales con atribuciones en ese ámbito de acción, por ejemplo las Secretarías de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y el Centro INAH estatal, entre otras.

Fuentes diversas de financiamiento

La obtención de recursos para preservar el *patrimonio cultural* implica a otras importantes fuentes de financiamiento de programas y proyectos, que bien pueden ser previstas por las áreas municipales de programación y presupuesto; al interior de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal o con los Comités de Planeación del Desarrollo del Estado (COPLADE).

a) Recursos municipales

Es importante que año con año se establezcan techos financieros para la restauración y conservación del *patrimonio cultural* edificado, así como para la investigación, rescate y difusión del *patrimonio cultural* intangible, reiterando la importancia en los renglones de obras públicas, desarrollo urbano y cultura.

b) Recursos estatales y federales

En este rubro, deben considerarse las principales fuentes de financiamiento federal y municipal: Convenios de Desarrollo Municipal (CODEM), Programas de Inversión Estatal, y cualquier otro programa estatal de inversión en obra en los municipios.

Al mismo tiempo, se puede recurrir a instancias federales que promuevan programas para el desarrollo urbano y/o el empleo temporal. El INAH en cada estado realiza proyectos

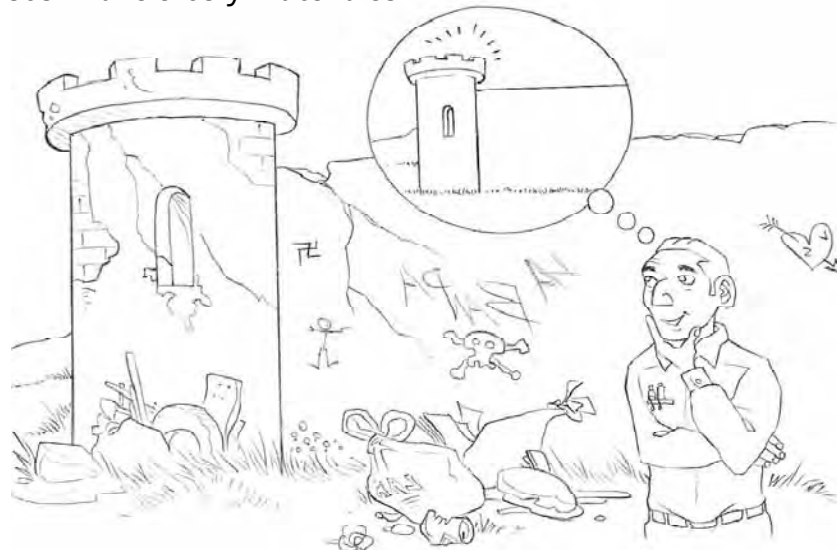
con fondos propios, además de procurarse recursos para obras y acciones de protección, es igualmente importante concertar programas de construcción, ampliación y mejoramiento de la infraestructura y servicios culturales con dependencias del estado y la federación.

c) Fideicomisos

En este renglón se pueden concertar proyectos de obras de restauración y conservación del *patrimonio cultural* con instituciones crediticias y fideicomisos. En todo momento debemos considerar que la aplicación de recursos, más que un gasto es una inversión que se refleja en una mejor calidad de vida de las comunidades.

d) Sector privado y social

En toda localidad de nuestro país existen particulares, organizaciones no gubernamentales, clubes de servicio o grupos sociales interesados en la protección del patrimonio histórico y cultural, dispuestos a apoyar las iniciativas municipales en ese sentido, constituyendo una fuente importante de recursos financieros y materiales.



Convenios de cooperación

Instituciones gubernamentales y no gubernamentales

A fin de dar cumplimiento a la política cultural de protección del *patrimonio cultural*, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, promueve y coordina la colaboración entre diversas instancias gubernamentales y no gubernamentales protectoras del *patrimonio cultural*, mediante la firma de convenios en donde se establecen compromisos respecto a programas y proyectos de trabajo conjunto.

Al respecto el Ayuntamiento puede aprovechar la experiencia técnica y jurídica de los Centros INAH en los estados para la suscripción de convenios cuando así lo requiera. En este sentido, el Ayuntamiento debe precisar sus políticas de coordinación con las entidades públicas federales y estatales, así como con organizaciones sociales y la iniciativa privada para la defensa del *patrimonio cultural de la nación*.

Convenios Ayuntamiento-INAH

Cualquiera que sea el caso que motive la suscripción de un convenio entre los ayuntamientos y el respectivo Centro INAH en el estado, se aspira, en todo momento, a establecer instrumentos de cooperación que favorezcan un contacto permanente entre las autoridades municipales y el instituto que propicien el flujo de recursos hacia proyectos institucionales y sociales.

Entre los propósitos que regularmente se establecen en los convenios entre los ayuntamientos y el INAH destacan:

a) Apoyo recíproco en la realización de proyectos, de investigación, catalogación y rescate, así como en campañas permanentes de difusión del *patrimonio cultural de la nación* en el municipio.

b) Asesoría científica y profesional del INAH cuando el Ayuntamiento desee realizar obras constructivas, intervención en monumentos históricos o proyectos de investigación.

c) Expedir en coordinación con el INAH licencias de construcción cuando se trate de obras asociadas a inmuebles con valor patrimonial.

d) Suspender provisional o definitivamente obras que afecten inmuebles patrimoniales o se hayan iniciado sin las respectivas autorizaciones.

e) Establecer operativos de vigilancia que eviten la ejecución de obras clandestinas y saqueos arqueológicos o el robo o destrucción de bienes culturales.

f) Impulsar la integración de asociaciones civiles, juntas vecinales y uniones de campesinos, de conformidad con la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y su reglamento.



Las Juntas Vecinales y la protección del *patrimonio cultural*

La creación de órganos auxiliares que colaboran eficazmente en el abatimiento del saqueo y destrucción de zonas arqueológicas, así como el incremento de las acciones de preservación del *patrimonio cultural* en los municipios, está prevista en el artículo 2° de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y en los artículos 1°, 2°, 3°, 5°, 6° y 8° de su reglamento. Su organización plantea la existencia de un presidente, un secretario, un tesorero y tres vocales, todos con carácter honorífico.

En términos generales se trata de aumentar entre los órganos auxiliares la capacidad de gestionar para su comunidad los bienes y servicios que les sean necesarios para conservar su *patrimonio cultural*, así como procurarles los conocimientos para que puedan operar como difusores de su riqueza cultural, al interior y exterior de su comunidad.



Marco jurídico

El marco general que da seguridad jurídica a la conservación del *patrimonio cultural* de la nación se divide en tres niveles de competencia:

Ámbito federal:

Preceptos constitucionales y diversos ordenamientos de índole federal.

Ámbito estatal:

Constituciones estatales, leyes diversas y sus reglamentos.

Ámbito municipal:

Bandos de policía y buen gobierno, reglamento, circulares y disposiciones administrativas que expidan los ayuntamientos conforme a ley.

Legislación en el ámbito federal

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976).
- Ley Orgánica del INAH (reformada en 1986).
- Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (1972).
- Ley de la Reforma Agraria.
- Ley General de Bienes Nacionales (1994)
- Ley General de Educación.
- Ley Federal de Procedimientos Administrativos (1996)
- Ley Federal de Derechos de Autor.

- Acuerdo circular que contiene las disposiciones para llevar a cabo transportación de monumentos arqueológicos, históricos y demás objetos.
- Acuerdo que dispone que los museos y los monumentos arqueológicos, dependientes del INAH, no serán utilizados con fines ajenos a su objeto o naturaleza.
- Acuerdo por el que se establecen normas mínimas de seguridad para la protección y resguardo del *patrimonio cultural* del país.
- Acuerdo por el que se crea una comisión intersecretarial para coordinar las actividades de las secretarías de estado y demás entidades o dependencias a la que la legislación, confiere la investigación, protección, conservación de los valores arqueológicos, históricos y artísticos que forman parte del *patrimonio cultural* del país.

Legislación en el ámbito estatal

- Constituciones Políticas de los Estados.
- Leyes de Planeación.
- Leyes Orgánicas de Administración Pública Estatal.
- Leyes de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.
- Leyes de Asentamientos Humanos.
- Leyes Relacionadas con la Protección y Conservación del *Patrimonio Cultural*.
- Planes Estatales de Desarrollo.
- Planes Parciales de Desarrollo.

Legislación en el ámbito municipal

- Ley Orgánica municipal.
- Reglamentos Municipales.
- Bandos de Policía y Buen gobierno.
- Planes Municipales de Desarrollo Urbano.
- Planes Parciales de Centros Históricos.

Directorio General del INAH

- Dirección General
Córdoba 45, Colonia Roma
México D.F. 06700.
5533-20-15 al 18
- Secretaría Técnica
Córdoba 45, Colonia Roma
México D.F. 06700.
5514-29-81
- Secretaría Administrativa
Liverpool 123, 1er. piso, Colonia Juárez
México D.F. 06600
5207-36-50
- Coordinación Nacional de Centros INAH
Córdoba 45, Colonia Roma
México D.F. 06700.
5514-13-81

Directorio de los Centros INAH

- Centro INAH Aguascalientes
Juan de Montoro No. 226,
Zona Centro, c.p. 20000
Aguascalientes, Ags.
Tels. 01 (449) 9 15.18.53 fax
9 16 85 50
cinahags@ags.acnet.net

- Centro INAH Baja California
Calle K No. 300 esq. Obregón
Col. Nueva 2a. Sección
C.P. 21100
Mexicali, B.C.
Tels. 01 (686) 5 52.82.79 fax
5 52.35.91
5 52.35.92
direccion.bc@inah.gob.mx

- Centro INAH Baja California Sur
Aguiles Serdán No. 1070,
entre Manuel Encinas y Antonio Navarro,
Col. Centro, C.P. 23000
La Paz, B.C.S.
Tels: 01 (612) 1.22.73.89 Fax.
1 23.03.99

- Centro INAH Campeche
Calle 59 Num. 38, entre la Calle 14y 16
anexo a la Casa Teniente del Rey
C.P. 24000
Campeche, Camp
Tels: 01 (981) 8 16.81.79
8 16.91.11
direccion.camp@inah.gob.mx

- Centro INAH Coahuila
Calle Nicolás Bravo No. 120 Norte
Zona Centro, C.P. 25000
Saltillo, Coah.
Tels: 01 (844) 4.10.19.18 Fax.
4.10.22.46
cicoah1@avantel.net

- Centro INAH Colima
Vicente Guerrero No. 174
Zona Centro, C.P. 28000
Colima, Col.
Teis: 01 (312) 3.13.49.46 Fax
3.13.49.45
cicolima@prodigy.net.mx

- Centro INAH Chiapas
Calzada de los Hombres Ilustres s/n
Zona Centro C.P. 29000
Tuxtla Gutiérrez, Chis.
Tels: 01 (961) 6.13.45.54 Fax
6.12.28.24
inahchiapas@prodigy.net.mx

- Centro INAH Chihuahua
Paseo Bolívar No. 608
Col. Centro, C.P. 31000
Chihuahua, Chih.
Tels: 01 (614) 4.10.87.33 Fax.
4.10.90.76
erodriguez.chih@inah.gob.mx

- Centro INAH Durango
Conjunto Cultural Durango
Av. 16 de Septiembre No. 130
Col. Silvestre Dorador
C.P. 34070
Durango, Dgo.
Tels: 01 (618) 8.12.70.19 Fax.
8.12.05.04
cidgo@prodigy.net,mx

- Centro INAH Estado de México
Av. José María Morelos Oriente 502
Entre 5 de mayo y Alexander Von Humboldt
Col. San Sebastián
C.P. 50090
Toluca, Edo. de Mex.
Tels: 01(722) 1.67.13.25
2.15.85.69
inahtol@prodigy.net.mx

- Centro INAH Guanajuato
Calle Real Num. 42
Ex-hacienda Torre de Guadalupe
C.P. 36250
Marfil, Gto.
Tels: 01 (473) 7 33.10.69 Fax.
7 33.08.57
7 33.08.58
cinahgto@hotmail.com

- Centro INAH Guerrero
Cuauhtémoc No. 3 Colonia Centro C.P. 39022
Chilpancingo, Gro.
Tels: 01 (747) 4 72.00.35
4 71.71.21
centroinahguerrero@prodigy.net.mx

- Centro INAH Hidalgo
Calle Casasola s/n
Ex-Convento de San Francisco
frente a la Plaza de Bartolomé de Medina,
C.P. 42050
Pachuca, Hidalgo.
Tels: 01(771) 7.14.35.20
7.14.34.31
inahhgo@prodigy.net.mx

- Centro INAH Jalisco
Liceo No. 168 sector Hidalgo
Zona Centro, C.P. 44100
Guadalajara, Jal.
Tels: 01(33) 36.13.26.70
 36.14.54.16
 36.13.82.24
cijal@prodigy.net.mx

- Centro INAH Michoacán
Francisco I. Madero Oriente No. 799
Col. Centro, C.P. 58000
Morelia, Mich.
Tels: 01(443) 3.13.26.50 Fax.
 3.12.88.38
inahmich@prodigy.net.mx

- Centro INAH Morelos
Matamoros No. 14
Col. Acapatzingo
C.P. 62440
Cuernavaca, Mor.
Tels: 01 (777) 3.12.31.08
 3.14.40.48
dirección.mor@inah.gob.mx

- Centro INAH Nayarit
Lerdo No. 76 Ote.
Zona Centro, C.P. 63000
Tepic, Nay.
Tels: 01(311) 2.16.20.38
 2.16.30.22
inahnay@nay1.prodigy.net.mx

■ Centro INAH Nuevo León
Calle Rafael José Verger s/n
Col. Obispado, C.P. 64010
Monterrey, N.L.
Tels: 01(81) 83.33.97.51
83.33.95.88
cinl@prodigy.net.mx

■ Centro INAH Oaxaca
Pino Suárez No. 715
Col. Centro
C.P. 68000
Oaxaca, Oax.
Tels: 01(951) 5.15.03.89 Fax.
5.15.04.00
5.15.00.02
inahoax@prodigy.net.mx

■ Centro INAH Puebla
Av. Ejército de Oriente s/n
Calzada de los Fuertes
C.P. 72270
Puebla, Pue.
Tels: 01(222) 2.35.40.56
2.35.14.78
interina@prodigy.net.mx

- Centro INAH Querétaro
Balvanera No. 2
Zona Centro
C.P. 76000
Querétaro, Qro.
Tels: 01(442) 2.12.01.72
2.12.20.36
ciqro@qro.prodigy.net.mx

- Centro INAH Quintana Roo
Av. Insurgentes No. 974
Col. Forjadores
C.P. 77025
Chetumal, Quintana Roo.
Tels: 01(983) 8.37.07.96
8.37.24.11
inahqroo@quintanaroo.com.mx

- Centro INAH San Luis Potosí
Arista No. 933
Col. Tequisquiapan
C.P. 78230
San Luis Potosí, S.L.P.
Tels: 01(444) 8.13.48.31
inahslp.@prodigy.net.mx

- Centro INAH Sinaloa
Antonio Rosales No. 256 Poniente
Col. Centro
C.P. 80000
Mazatlán, Sin.
Tel: 01(667) 7.13.92.52
7.52.15.41
Administración.sin @inah.com.mx

- Centro INAH Sonora
Jesús García Final y Presbítero
Esteban Sarmiento
Antigua Penitenciaría del Estado
Col. Matanza., C.P. 83080
Hermosillo, Son.
Tel: 01 (662) 2.17.25.80
2.17.27.14
inahson@hmo.megared.net.mx

- Centro INAH Tabasco
Plutarco Elías Calles No. 401
Esquina Obrero Mundial
Col García
C.P. 86040
Villahermosa, Tab.
Tels: 01 (993) 3.52.10.22
3.52.10.30
citab@prodigy.net. mx

■ Centro INAH Tamaulipas
Exhacienda de Tamatán No. 1552
Calzada General Luis Caballero,
Colonia Tamatán C.P. 87060
Cd. Victoria, Tam.
Tels: 01 (834) 3.06.01.60
3.06.01.59
inah_centro@terra.com

■ Centro INAH Tlaxcala
Av. Juárez s/n
Esq. Con Insurgentes
C.P. 90100
San Esteban Tizatlan, Tlax.
Tels: 01(246) 4.62.41.69
4.66.32.82
tlaxcala@inah.gob.mx

■ Centro INAH Veracruz
Benito Juárez No. 425-431
entre Madero e Hidalgo
Zona Centro, C.P. 91700
Veracruz, Ver.
Tels: 01(229) 9.39.13.30
9.34.99.81
civer@prodigy.net.mx

- Centro INAH Yucatán
Km. 6 1/2 de la antigua carretera
a Progreso s/n. C.P. 97310
Merida, Yuc.
Tels: 01(999) 9.44.49.46
9.44.00.33
inahyuc@hotmail.com.mx

- Centro INAH Zacatecas
Miguel Azua No. 29
Colonia Centro, C.P. 98000
Zacatecas, Zac.
Tels: 01(492) 9.22.50.85
9.22.04.03
zac450@terra.com.mx

Bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2000). México, Porrúa.

Disposiciones reglamentarias para la investigación arqueológica en México. (1994). México, INAH.

OLIVÉ Negrete, Julio César. (1994). INAH Una historia. México, INAH.

TOVAR Y DE TERESA, Rafael. (1994). Moder- nización y política cultural; una visión de la mo- dernización de México. México, FCE.

Et-al (1985). Guías Técnicas para la Capacita- ción del Servidor Público Municipal; INAP— CEDEMUN, México.

Et-al (1999). ABC de Gobierno Municipal; Ins- tituto de Desarrollo Municipal, México.

Rosales Ortega, Mario (1994). Los Secretos del Buen Alcalde, IULA/CELCADEL, Santiago de Chile.

Hemerografía

«Carta de Venecia» en Documentos del Insti- tuto Nacional de Antropología e Historia. Méxi- co, INAH, 1978.

«Carta de Atenas» en Documentos del Institu- to Nacional de Antropología e Historia. Méxi- co, INAH, 1978.

México D.F.
Diciembre 2004
Tiraje: 5,000 ejemplares



Guía para el Buen Gobierno Municipal

TOMO NUEVE

FORTALECIMIENTO MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

Gestión

Ambiental

Municipal

NUEVE

Serie: Guía para el Buen Gobierno Municipal
Introducción al Gobierno y Administración Municipal
Primera Edición, diciembre 2004, México, D.F.

Impreso en México

Autorizamos la reproducción de materiales
tomados de esta Serie, citando la fuente.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO
RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN. SAGARPA
Municipio Libre No. 377 Col. Sta. Cruz Atoyac,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 91.83.10.00
www.sagarpa.gob.mx

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. SEGOB
INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL
DESARROLLO MUNICIPAL. INAFED
Tejocotes No. 1264 esq. Limas Col. del Valle,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 50.62.20.00
www.inafed.gob.mx

INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE
CAPACIDADES DEL SECTOR RURAL. INCA Rural
San Lorenzo No. 1151 3er. piso Ala «A» esq. Cuauhtémoc
Col. Sta. Cruz Atoyac,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 91.83.01.80
www.inca.gob.mx

Este tomo forma parte de una serie de 10 ejemplares y pertenece al acervo cultural del Municipio para su consulta.

Directorio

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA,
DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN.
SAGARPA

Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Roberto Cedeño Sánchez
*Dir. Gral. de Programas Regionales y
Organización Rural*

José Tulais López
Director de Programas Regionales

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
SEGOB
INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y
EL DESARROLLO MUNICIPAL
INAFED

Felipe de Jesús Cantú Rodríguez
Director General del INAFED

José Octavio Acosta Arévalo
*Director de Capacitación y Profesionalización
del INAFED*

INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO
DE CAPACIDADES DEL SECTOR RURAL
INCA Rural

Leticia Deschamps Solórzano
Directora General del INCA Rural



Índice General de la Serie

Tomo 1

INTRODUCCIÓN AL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

- ¿Qué es el Gobierno Municipal?
- Organización de la Administración Pública.
- Características del Buen Gobierno y la Administración Municipal.
- Cómo Construir Equipos de Trabajo Motivados y Eficientes.

Tomo 2

EL MARCO JURÍDICO Y LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS MUNICIPIOS

- Marco Jurídico del Municipio y Reglamentación.
- Facultad Reglamentaria del Ayuntamiento.

Tomo 3

LOS SECRETOS DEL BUEN ALCALDE O PRESIDENTE

- Liderazgo y Administración Municipal.
- Cómo Construir Gobiernos Democráticos.
- Cómo Funciona el Buen Gobierno Municipal.
- Decálogo del Buen Alcalde o Presidente.
- Agenda del Presidente.

Tomo 4

LAS FINANZAS MUNICIPALES: CÓMO SE INTEGRAN Y CÓMO INCREMENTARLAS

- Finanzas Públicas Municipales.
- Cómo Incrementar los Recursos Financieros Municipales.

Tomo 5

EL PAPEL DEL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO DE SUS COMUNIDADES

- Desarrollo, Descentralización y Democratización Local: El Rol del Municipio en el Desarrollo Local Integral.
- La Función Principal de un Gobierno Local: Dinamizar el Desarrollo de sus Comunidades.

Tomo 6

EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

- La Planeación del Desarrollo.
- El Plan Municipal.
- El Control del Plan Municipal.

Tomo 7

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESARROLLO LOCAL

- La Participación Ciudadana en la Gestión Local.
- La Planificación con Participación de la Comunidad.
- Los Gobiernos Locales y la Gestión Participativa.

Tomo 8

SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES Y LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

- Servicios Públicos Municipales.
- Protección del Patrimonio Cultural de la Nación.



Tomo 9

GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL

- Política Ambiental.
- La Gestión Ambiental Municipal
- Proceso de Instalación del Sistema de Gestión Ambiental Municipal.
- Marco Jurídico de la Gestión Ambiental Municipal.
- Elaboración del Reglamento Municipal de Protección Ambiental.

Tomo 10

HABILIDADES DIRECTIVAS DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES

- Liderazgo de la Autoridad Municipal.
- Trabajo en Equipo.
- Comunicación Eficaz.
- Toma de Decisiones.
- Negociación y Manejo de Conflictos.

Contenido

Capítulo I

Política Ambiental.....1

Capítulo II

La Gestión Ambiental Municipal.....11

Capítulo III

Proceso de Instalación del Sistema de Gestión
Ambiental Municipal.....17

Capítulo IV

Marco Jurídico de la Gestión Ambiental Municipal.....29

Capítulo V

Elaboración del Reglamento Municipal de Protección
Ambiental65



Presentación

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, antes CEDEMUN), desde su creación en el año de 1983, ha buscado mejorar la calidad de gestión de los municipios a través de la capacitación, el apoyo técnico, el diseño y la distribución de publicaciones y materiales educativos, así como la difusión de información. El INAFED reconoce que el Municipio es el núcleo donde la relación de los vecinos y su gobierno es permanente, por tanto, es donde mejor se expresa la problemática social.

En esta perspectiva, se aprobó en el año 2001 la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, misma que contiene por vez primera, un enfoque territorial como herramienta para mejorar la competitividad rural local y la planeación rural regional con participación comunitaria.

El enfoque territorial destaca la relevancia de que el territorio se constituya en el objeto central de las políticas públicas, de tal forma que correspondan con los elementos distintivos de las diferentes realidades locales y promuevan la cooperación entre agentes públicos y privados, nacionales y locales, como elemento fundamental para la gestión del desarrollo.

Consecuentemente con esta orientación, el Instituto Nacional para el Desarrollo de las Capacidades del Sector Rural (INCA-RURAL) y la SAGARPA a través de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, han desplegado un conjunto de acciones para impulsar el desarrollo rural de los municipios y mejorar la capacidad de gestión de sus administraciones, entre las que destaca, la Estrategia de Fortalecimiento Institucional Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable.

El INAFED se suma a estas iniciativas y presenta la serie de 10 *“Cuadernos para el Buen Gobierno Municipal”* con el propósito de contribuir a una nueva visión del municipio y del desarrollo local, ofreciendo un amplio panorama sobre la organización, funcionamiento, marco jurídico, finanzas, participación ciudadana, servicios públicos y desarrollo municipal.

Con estos materiales queremos sumarnos al esfuerzo de hacer de los gobiernos municipales, verdaderos órdenes de gobierno, que encuentran las soluciones a los problemas existentes.

A partir de estos principios, ponemos a disposición de los municipios, sus autoridades y funcionarios este material, esperando contribuya a un mejor ejercicio de sus responsabilidades públicas.

*Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural.*

Introducción

Medio ambiente es el compendio de valores naturales, sociales y culturales existentes en un lugar y en un momento determinado que influye en la vida material y psicológica del hombre.

El medio ambiente, en relación con las sociedades humanas, es considerado como el conjunto de espacios naturales y artificiales que entran en relación directa e indirecta con los seres vivos.

La combinación de los diferentes elementos que integran el medio ambiente, requiere de un equilibrio armónico, que les permita a los seres vivos reproducirse y desarrollarse de acuerdo a las leyes naturales. Cuando esto no ocurre, el hombre y las demás especies pueden sufrir daños.

Con la fundación y desarrollo de los pueblos y ciudades, y la expansión de las actividades productivas, la especie humana ha modificado significativamente las condiciones ambientales, provocando alteraciones en el equilibrio ecológico por la acción de los contaminantes.

La búsqueda del equilibrio ambiental es ahora responsabilidad de la especie humana, ya que con su acción ha alterado las condiciones del medio ambiente. Estas alteraciones se reflejan principalmente en los ecosistemas naturales.

El equilibrio ambiental y la conservación ecológica del territorio es también tarea y responsabilidad del gobierno municipal. No será posible asegurar el bienestar de las actuales y futuras generaciones, si buscamos la satisfacción de nuestras necesidades destruyendo el medio que nos rodea.

Ante esta situación, la pregunta a formularse es sencilla: ¿Qué acciones deberá emprender el Gobierno Municipal para conservar y salvaguardar el sano equilibrio y la adecuada protección ecológica de su territorio?

La presente Guía, intenta responder a esta cuestión, ofreciendo una serie de herramientas para la gestión ambiental sustentable y su regulación en los municipios.



capítulo uno

Política Ambiental





capítulo dos

La Gestión Ambiental Municipal



capítulo tres

Proceso de
Instalación del
*Sistema de Gestión
Ambiental Municipal*

capítulo cuatro

Marco Jurídico de la *Gestión Ambiental* *Municipal*

capítulo cinco

Elaboración del Reglamento Municipal de Protección Ambiental

Política Ambiental

La participación social y la protección del equilibrio ecológico son las dos premisas fundamentales de la nueva política ambiental en respuesta al deterioro y a la degradación de los recursos naturales.

Con la finalidad de contribuir a una mayor conciencia social, se ha reformado el marco jurídico ambiental con el propósito de precisar la distribución de competencias y atribuciones entre los distintos ámbitos de gobierno; además se ha considerado a la sustentabilidad, como uno de los ejes del desarrollo.

Para fortalecer la sustentabilidad en los planes y políticas nacionales, el tema de los recursos naturales y de medio ambiente se ha incorporado estratégicamente en Comisiones del Poder Ejecutivo, Crecimiento con Calidad, de Orden y Respeto, y de Desarrollo Social y Humano.

De esta manera se busca un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza, que implica:

- Considerar los efectos no deseados de las políticas en el deterioro de la naturaleza.
- Construir una cultura ciudadana de cuidado del medio ambiente.
- Difundir la idea de que el bienestar y el desarrollo, sólo son posibles si existe en equilibrio con la naturaleza.

Para lograr el crecimiento con calidad, es necesario interrelacionar a los ámbitos económico y social con el medio ambiente y los recursos naturales, de tal manera que se asegure la calidad y la disponibilidad de estos últimos en el largo plazo, sobre la base de una sólida cultura ambiental. Además, se requiere del diseño de un marco estratégico de seguridad nacional y de orden constitucional.



¿Qué es el *desarrollo sustentable*?

Con fundamento en el Informe Brundtland (1987), tenemos la siguiente definición:

El desarrollo sustentable es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

El Informe Brundtland partió de un diagnóstico mundial y de las dificultades regionales y avanzar en el desarrollo, con énfasis en los problemas de la pobreza, el autoritarismo político y la falta de equidad, entre otros aspectos.

Las líneas estratégicas surgidas fueron: la erradicación de la pobreza, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, el ordenamiento del territorio, el desarrollo tecnológico compatible con la realidad social y natural; una nueva es-



trategia económico-social basada en la organización y movilización social; y en las reformas del estado.

Con esta hipótesis, el *desarrollo sustentable* en un sentido más amplio, tiende a promover las relaciones armoniosas de los seres humanos entre sí y con la naturaleza. Sin embargo, algunos especialistas indican que: “los puntos de equilibrio entre la equidad social, el crecimiento económico y la protección al ambiente no se producen automáticamente, ni resultan de un análisis apoyado en bases estrictamente científico-tecnológicas, sino que implican la adopción de posturas políticas tanto al interior de los propios países en el contexto de sus decisiones soberanas, como frente a las presiones externas emanadas de los fenómenos de globalización”¹

Sin pretender ahondar demasiado en diversas definiciones, citamos la que se deriva de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) que dice:

El *desarrollo sustentable* es el proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

.....
1 GONZÁLEZ Gaudiano, Edgar. Centro y periferia de la educación ambiental.

Lo anterior coincide con la tesis del Informe Brundtland. De hecho son los principios que rigen en la actualidad el comportamiento en materia ambiental y que citaremos más adelante durante el desarrollo de la guía.

La política ambiental en México y su vinculación con el *desarrollo sustentable*

Ante los grandes retos mundiales, la política ambiental en México se ha sumado a diferentes acuerdos internacionales y ha hecho grandes esfuerzos en la materia, entre los que destaca su vinculación y sustento con diferentes planes y programas como:

- El Programa Sectorial para un Nuevo Federalismo 2000-2006.

Éste propone, entre otros objetivos, fortalecer las capacidades políticas, institucionales, administrativas y financieras de los gobiernos estatales y municipales para consolidar identidades políticas y facilitar la participación de diversos núcleos de la sociedad civil. Se otorga particular atención al Municipio para elevar su capacidad de gestión pública frente a los ciudadanos y organizaciones, y para atender las demandas que le compete resolver.

■ El Programa Sectorial de Medio Ambiente 2000-2006.

Éste incorpora en todos los ámbitos de la sociedad y de la función pública, criterios e instrumentos que aseguren la óptima protección, conservación y aprovechamiento de nuestros recursos naturales, conformando así una política ambiental integral e incluyente dentro del marco de *desarrollo sustentable*, el cual:

— Plantea que el modelo de desarrollo económico se basa en el principio de la sustentabilidad y en particular en que genere alternativas de vida para los mexicanos que viven en niveles de pobreza extrema.

— Propone resolver el rezago ambiental y a la vez mirar hacia adelante ya que, al experimentar en 2001 una tasa de crecimiento poblacional de 1.55% aumentará la población en 1.5 millones de mexicanos al año durante los próximos 20 años, lo que generará, una presión adicional sobre los recursos naturales y el medio ambiente.

— Insiste en que se respete la ley ambiental y se combata la impunidad sin excepciones.

— Argumenta que se cuente con sólidos mecanismos de consulta y participación social en los procesos de planeación y evaluación de los recursos naturales y el medio ambiente.

— Expresa que los mexicanos, y en particular los jóvenes, tengan educación y capacitación ambiental y participen ampliamente en la protección de nuestro patrimonio natural.

— Proyecta que los programas apliquen el enfoque de equidad de género en el diseño y ejecución de las actividades de protección del medio ambiente y uso sustentable de los recursos naturales, promoviendo para ello la participación plena y comprometida de las mujeres.

— Enuncia la importancia de una cultura ecológica que considere el cuidado del entorno y del medio ambiente en la toma de decisiones en todos los niveles y sectores de la sociedad y el gobierno.



— El documento insiste en la responsabilidad que tienen el gobierno y la sociedad de construir ciudades que sean más humanas, menos congestionadas y contaminadas. Que las playas y campos estén limpios, porque los residuos son manejados con responsabilidad hacia la salud pública y el medio ambiente.

Para lograr lo anterior, es imprescindible:

— Fomentar la investigación científica y la innovación tecnológica para apoyar, tanto el *desarrollo sustentable* del país, como la adopción de procesos productivos y tecnologías limpias.

— Impulsar la participación de los pueblos indígenas en la identificación de alternativas productivas que les permitan mejorar su nivel de vida, respetar sus conocimientos y prácticas tradicionales así como, proteger y conservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

— Diseñar un marco jurídico-normativo que permita que la gestión ambiental se caracterice por su eficiencia, eficacia, transparencia y servicio con calidad.

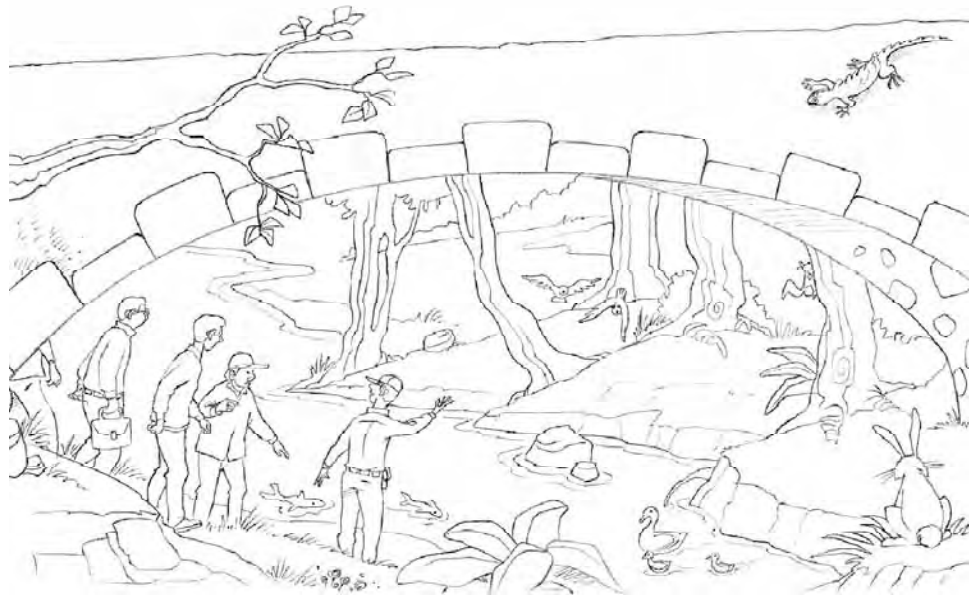
— Promover la participación de diversos sectores sociales en la protección del medio ambiente mediante el fomento de la inversión ambiental.

— Asumir un liderazgo relevante en la agenda ambiental internacional y aceptar la parte de responsabilidad que nos corresponde frente a los problemas ambientales globales.

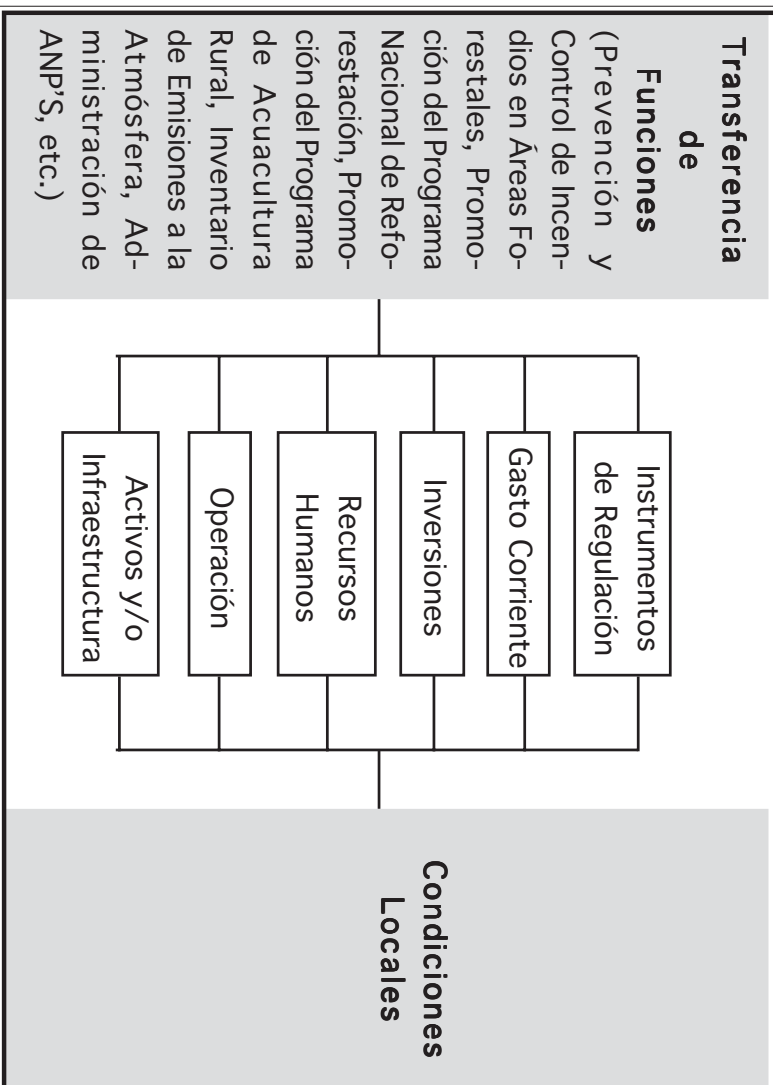
Para fortalecer el federalismo, el Programa Sectorial en el Medio Ambiente 2000 - 2006, señala que, es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los órdenes estatal y municipal del gobierno. Para ello sugiere impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios, bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de bienes y servicios a las comunidades, que plantea las siguientes metas:

- Fortalecer la capacidad de gestión ambiental de entidades federativas y municipios.
- Desarrollar cuadros técnicos e instituciones en el plano local, encargados de la gestión ambiental.
- Redistribuir de manera eficiente facultades y responsabilidades de gestión ambiental en materia de regulación, operación de infraestructura y gasto e inversión.
- Acercar las decisiones de política ambiental a los actores y problemas relevantes.
- Mejorar y extender los horizontes de contraloría social y fiscalización pública.

Cada función a transferir, se acompaña de una serie de acciones para que las autoridades locales se hagan cargo de ellas (véase el siguiente cuadro).



Transferencia de Funciones y Acciones



La Gestión Ambiental Municipal

La *gestión ambiental municipal* define el papel que juegan los planes y programas en el ámbito local, proporcionando los procedimientos y conocimientos técnicos que deben manejar los miembros del Ayuntamiento y los presidentes municipales, generalmente con el apoyo de una organización operativa adecuada con facultades para coordinar acciones y ejercer control sobre los problemas y situaciones conflictivas.

La protección del medio ambiente es una responsabilidad que debemos compartir los sectores público, social y privado. Sin embargo, en el ámbito de la autoridad municipal recae la responsabilidad de dirigir y coordinar las actividades para prevenir, controlar, evitar o atenuar los impactos negativos sobre el medio ambiente.

En México, el municipio considerado como célula básica de la estructura gubernamental, reviste especial importancia para la gestión ambiental, ya que territorial y políticamente es donde se presentan los problemas y las oportunidades en la materia y, por tanto, es allí donde debe instrumentarse su atención directa e inmediata.

De ahí que la *gestión ambiental municipal* cumpla con una doble función: normativa y operativa, que solamente puede ser desarrollada a través de una planeación sistemática, de acuerdo con tres fases de instrumentación:

Diagnóstico. → Programa / plan de acción. → Acción específica.

¿Qué debemos entender por *gestión ambiental municipal*?

Ésta puede definirse como el conjunto de actos normativos, operativos y programáticos orientados al manejo ordenado del ambiente y su relación con los factores económicos en el Municipio, implica desde la formulación estratégica de políticas públicas ambientales hasta la realización de acciones específicas en la materia.

De lo anterior se deriva que para la *gestión ambiental*, la organización municipal debe partir de las demandas de la comunidad y de la disponibilidad y problemática de los recursos naturales de la región, atendiendo las funciones de promoción y fomento, los planes de acción y su grado de cumplimiento, el diagnóstico de desviaciones y la corrección de éstas.

Para este efecto, la *gestión ambiental* y la planeación deben fundamentarse en el uso eficiente de los recursos. Esto incluye la elaboración de planes de aprovechamiento y conservación del ambiente, así como la disposición y el control de los recursos, estableciendo metas para el corto, mediano y largo plazos.

¿Cuáles son los principios básicos del *desarrollo sustentable* que deben incorporarse al proceso de *gestión ambiental municipal*?

Para que la *gestión ambiental municipal* establezca propuestas armónicas y efectivas para el fortalecimiento de la autonomía municipal en materia de protección al ambiente, los nuevos modelos de desarrollo sustentable proponen retomar por lo menos cuatro principios rectores:

- Protección del medio ambiente, criterio que no compite con el desarrollo económico y requiere de un gran cambio de actitud por parte de la sociedad.
- Promoción en el Municipio de la adopción de tecnologías que conserven y no dañen el medio ambiente.
- Otorgamiento de valor correcto, tanto en lo político como en lo económico y social, que tienen los recursos naturales, en función de las características y prioridades de cada Municipio.
- Propiciar que todas las acciones de gestión ambiental que emprenda el Municipio tengan como base la participación de la comunidad, de las instituciones de investigación y educación superior y de las organizaciones no gubernamentales.

Elementos que conforman el *Sistema de Gestión Ambiental Municipal*

Dado que la *gestión ambiental municipal* se refiere al conjunto de actividades que tienen como propósito ordenar el comportamiento del Ayuntamiento y de la sociedad, para llevarse a efecto será necesario considerar tres elementos básicos: el organizativo, el jurídico y el programático. Cada uno de ellos incluye a su vez a otros elementos secundarios (véase el recuadro próximo).

Organizativo

- **La transectorización de la gestión ambiental:** Proceso mediante el cual se incorpora la variable ambiental en el quehacer de todos los sectores administrativos del municipio (obras públicas, servicios primarios, desarrollo rural, educación, salud, etc.)
- **El área operativa en materia ambiental:** Unidad responsable de orientar, y en su caso ejecutar, los programas ambientales y verificar el cumplimiento de la normatividad en la materia, independientemente de su nivel jerárquico y ubicación en el organigrama.
- **Los mecanismos de participación ciudadana:** Son aquellos en los que se apoyará el gobierno local para democratizar el proceso de gestión ambiental, así como involucrar a la ciudadanía en las acciones que se establezcan en el Programa Ambiental Municipal.

Jurídico

- El *Bando de Policía y Buen Gobierno*:

Documento que tiene por objeto mantener el orden social y el respeto mutuo entre los ciudadanos, así como promover el desarrollo cultural, los valores individuales y colectivos, en el que se incorpora la variable ambiental.

- La transectorización jurídica de la *gestión ambiental*:

Considera la incorporación de los preceptos ambientales en los instrumentos jurídicos que rigen la actuación del gobierno municipal, que garanticen la funcionalidad del Sistema de Gestión Ambiental (reglamento interno, de ingresos y egresos); así como la incorporación de estrategias definidas a nivel administrativo en los reglamentos correspondientes (de construcción, de mercados, de limpia, de panteones, etc.)

- *El Reglamento de Protección Ambiental*: Es el instrumento jurídico que otorga facultades al gobierno local para ejercer las atribuciones que en la materia, le otorgan la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en adelante LGEEPA) y su equivalente en el estado.

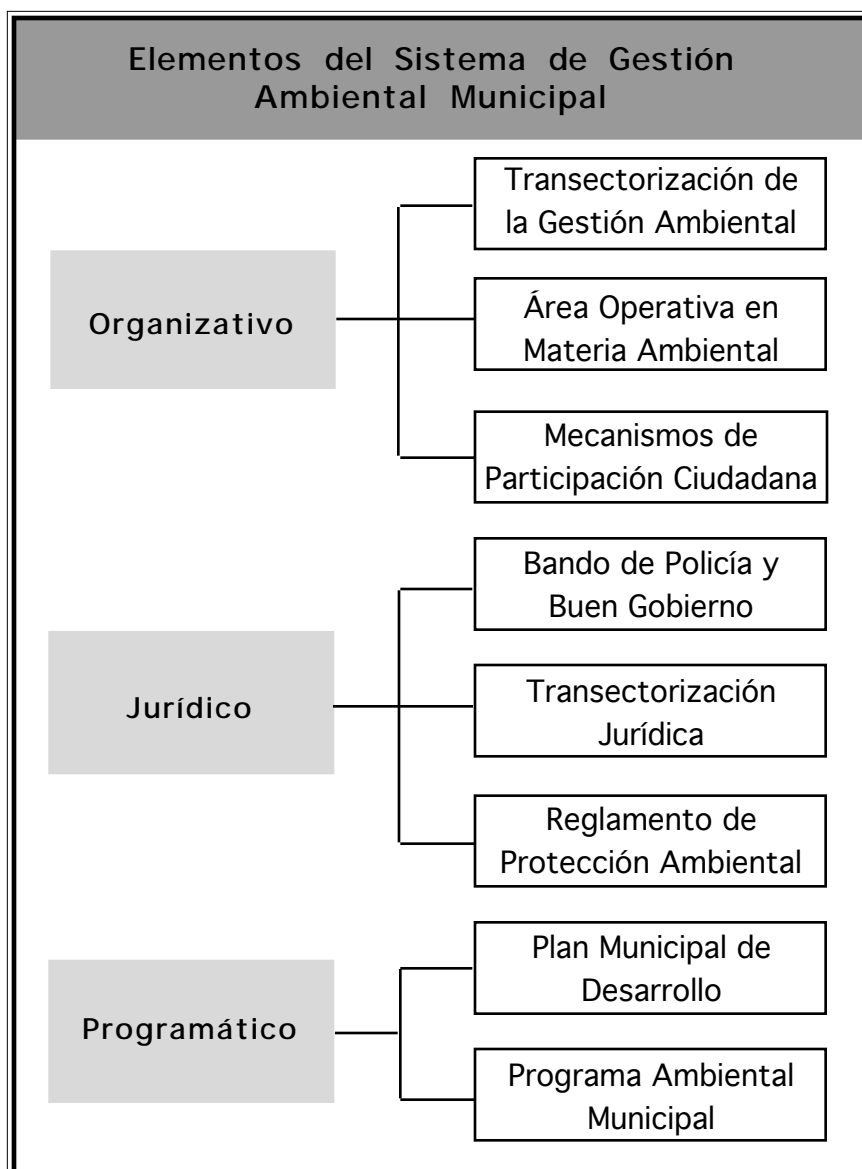
Programático

- *Plan Municipal de Desarrollo*: Es el instrumento por el cual la Administración Municipal debe comprometerse a la integración del proceso de *gestión ambiental*.



• *El Programa Ambiental Municipal:*

Se constituye en el mecanismo de planeación para la atención de la problemática ecológica, así como de fomento para el desarrollo de las oportunidades que, por sus características ambientales, puedan implementarse.



Proceso de Instalación del *Sistema de Gestión Ambiental Municipal*

Si consideramos que la *gestión ambiental* es una atribución relativamente nueva para el Municipio, consecuentemente, la reforma de la Administración Municipal debe ser un proceso sistemático y permanente que lo faculte como un promotor del desarrollo ambientalmente planificado.

Esta planificación implica especificar claramente los objetivos y alcances que se persiguen con la *gestión ambiental*, reconociendo todos los elementos administrativos y jurídicos disponibles, así como sus limitaciones, para que a partir de este diagnóstico defina las estrategias y las metas que será posible alcanzar durante su corto periodo de gestión, por lo que se propone la instalación del Sistema de Gestión Ambiental Municipal (en adelante SIGAM) con la siguiente metodología dividida en dos etapas.

Las etapas del proceso y sus objetivos

La primera etapa se refiere a la planeación y promoción de diferentes eventos que deben realizarse previamente a la instalación del SIGAM, y tiene como objetivos:

- Definir los mecanismos y estrategias para la instalación del SIGAM en el Municipio y quienes participarán en el proceso de instalación.
- Elaborar los diagnósticos del marco jurídico-administrativo y de la problemática general del Municipio en materia ambiental.



La segunda etapa, relativa al proceso de operación, se plantea los siguientes objetivos:

- Adecuar de manera integral el marco jurídico.
- Inducir y llevar a cabo el proceso de transectorización de la *gestión ambiental*.
- Crear la unidad operativa de *gestión ambiental*.
- Elaborar el Programa Ambiental Municipal.

Mecanismos de organización para cumplir con los objetivos de cada etapa

Para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos en cada etapa se recomienda conformar dos grupos de trabajo:

- A. El primero para la toma de decisiones, la evaluación y el control del proceso; y
- B. El segundo para llevar a cabo las actividades de elaboración y ejecución.

El primer grupo de trabajo se puede conformar considerando las siguientes alternativas:

- Nombrar una comisión de regidores, presidida por el regidor de ecología, que tenga acceso a la información de todas las unidades operativas.
- Elegir una comisión municipal presidida por un regidor e integrada por varios directores de las unidades administrativas y/ o presidida por el propio Presidente Municipal.

En este caso, para la toma de decisiones, la evaluación y el control de las acciones definidas, se requiere establecer un mecanismo que permita la revisión periódica de los diferentes aspectos presupuestales, administrativos, técnicos y operativos.

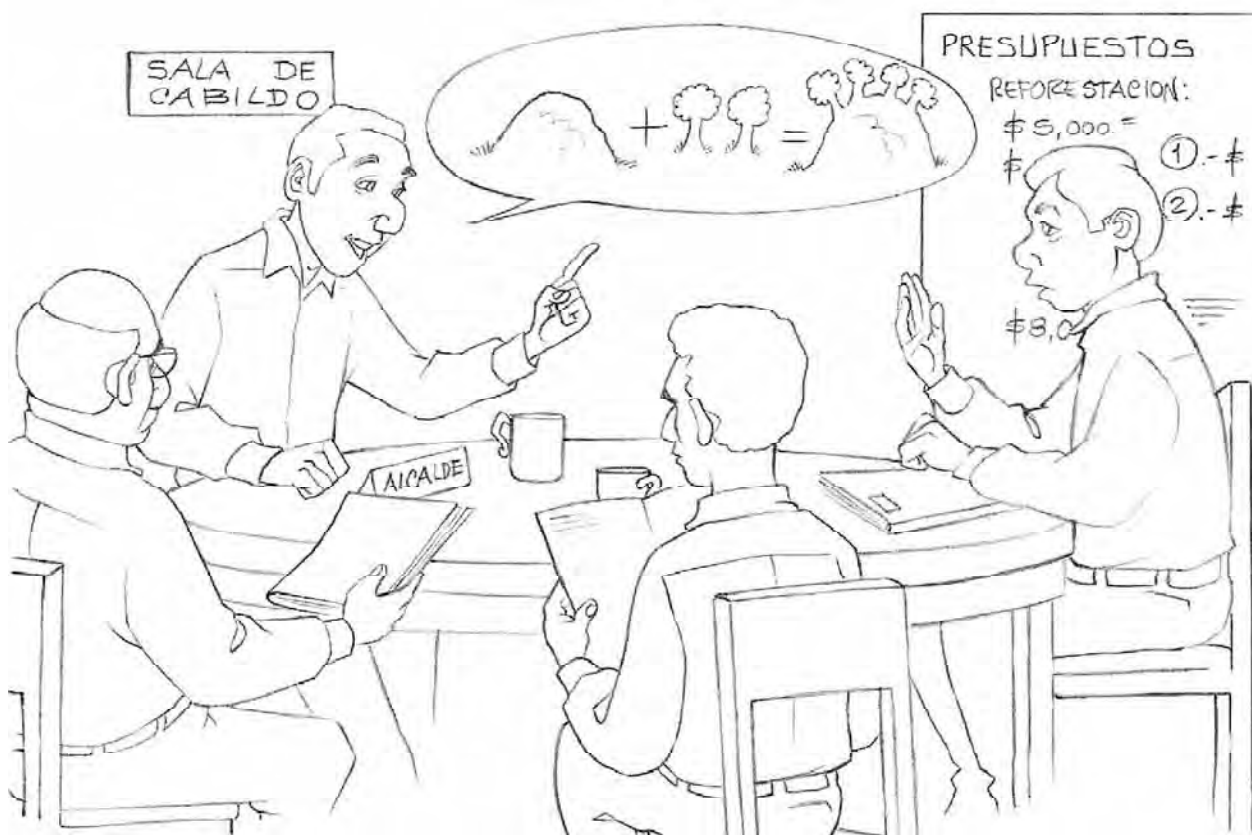
No importa qué modalidad adopte la comisión de regidores, deberá presentar periódicamente al Cabildo un informe de los avances, señalando las dificultades encontradas y las alternativas de solución que desde su punto de vista sea posible adoptar; el control debe basarse en:

- El establecimiento de objetivos, metas y programas, lo cual implica verificar que se hayan planeado y programado adecuadamente las acciones.
- La definición de los medios para lograr lo anterior, que incluye aspectos como normatividad, procesos, estructuras e instituciones.
- El respaldo del marco jurídico y normativo en los tres niveles de gobierno. Es importante resaltar que en cuanto a la normatividad, el municipio no tiene facultad legislativa, sin embargo, si tiene capacidad reglamentaria.
- El flujo y la asignación oportuna de los recursos financieros, materiales, técnicos y humanos.
- Los resultados por objetivos, en donde se debe revisar si se logró lo deseado.

El segundo grupo de trabajo, —la comisión municipal— puede conformarse bajo las siguientes consideraciones:

- Nombrar el área administrativa que realice actividades relacionadas con la gestión ambiental.
- Designar una coordinación técnica o secretaría que estaría integrada por representantes de diferentes unidades administrativas.

Esta última instancia deberá evaluar la capacidad técnica, económica y administrativa del municipio, así como la incidencia de problemas ambientales asociados a la protección del ambiente y a las oportunidades de impulsar cadenas productivas, vinculadas con la disponibilidad y factibilidad de aprovechamiento de los recursos naturales existentes.



Logros que espera obtener el municipio en cada una de las etapas

Debe recordarse que los procesos de gestión ambiental en los ámbitos federal y estatal no han terminado. Ejemplo de ello es el hecho de que no todos los estados han efectuado las adecuaciones a sus leyes locales conforme a las modificaciones que tuvo la LGEEPA en 1996. Por lo tanto, el Municipio debe superarlo en su proceso de planeación.

En cada etapa el Municipio debe tener muy claro los resultados que puede obtener de ellas, facilitando la retroalimentación o reorientación del proceso en caso de incumplimiento de las metas o de los objetivos planteados (véase el siguiente recuadro).

Logros de las Etapas de Planeación y Promoción e Instalación y Operación	
Logros de la Etapa de Planeación y Promoción	Logros de la Etapa de Instalación y Operación
<p>1. Marco Administrativo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programar la reorganización administrativa, considerando la transectorización y la definición del área operativa. • Seleccionar, capacitar y/o actualizar a los recursos humanos involucrados. • Elaborar los manuales de organización y métodos de las unidades administrativas incorporadas al SIGAM. • Consultar a la ciudadanía e invitarla a participar en el proceso. <p>2. Marco Jurídico</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificar los reglamentos que requieren modificaciones para incorporar en ellos la gestión ambiental. 	<p>1. Marco Administrativo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que todas las áreas operativas ejecuten sus labores conforme al SIGAM • Que la comisión y/o regidor de ecología (medio ambiente) realicen las gestiones para incorporar el proceso de desarrollo sustentable en la Administración Municipal. • Que la unidad operativa de ecología y medio ambiente lleve a cabo la formulación del Programa Ambiental Municipal. • Que se establezcan los mecanismos precisos de participación ciudadana para las diferentes acciones de gestión ambiental.

Logros de las Etapas de Planeación y Promoción e Instalación y Operación	
Logros de la Etapa de Planeación y Promoción	Logros de la Etapa de Instalación y Operación
<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar el proyecto de Reglamento de Protección Ambiental. <p>3. Marco Programático</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificar la problemática ambiental general del municipio. • Realizar el anteproyecto de Programa Ambiental Municipal. 	<p>2. Marco Jurídico</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que se realicen y aprueben por el Cabildo las modificaciones jurídicas que apliquen en todos los reglamentos del Ayuntamiento seleccionado. • Que se publique el Reglamento de Protección Ambiental. <p>3. Marco Programático</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que se elabore y publique el Programa Ambiental Municipal.

Cabe mencionar que la etapa de planeación y promoción no termina totalmente al iniciar la instalación y operación, ya que continuamente deben realizarse las correcciones pertinentes y, consecuentemente, la ampliación o reducción de los alcances. Por ejemplo, si un municipio elabora su Reglamento de Protección Ambiental en un estado que aún no efectúa las reformas a su Ley de Ecología, probablemente cuando éstas

sean aprobadas, deberá adecuarlo y ajustarlo de acuerdo a los términos de la ley modificada.

Para que el municipio obtenga los logros citados en el cuadro anterior será necesario realizar una serie de acciones como:

■ **Adecuar el marco jurídico:**

Las propuestas de modificación deberán hacerse tomando en consideración el principio de asociación y el complemento entre órdenes de gobierno. Es decir, que cada estructura gubernamental tenga algún grado de participación obligatoria.

■ **Identificar la capacidad de gestión de las estructuras administrativas municipales:**

Para lo anterior se evaluará la capacidad de los gobiernos locales para recibir funciones, administrar recursos y establecer programas de trabajo asociados a la actividad de que se trate.

■ **Diseñar y poner en marcha instrumentos económicos y financieros adecuados:**

Esta tarea de búsqueda y diseño financiero innovador debe ser promovida, no sólo por la federación, sino también por estados, municipios, instituciones académicas, banca de desarrollo y organizaciones privadas y sociales.

La participación social en cada una de las etapas

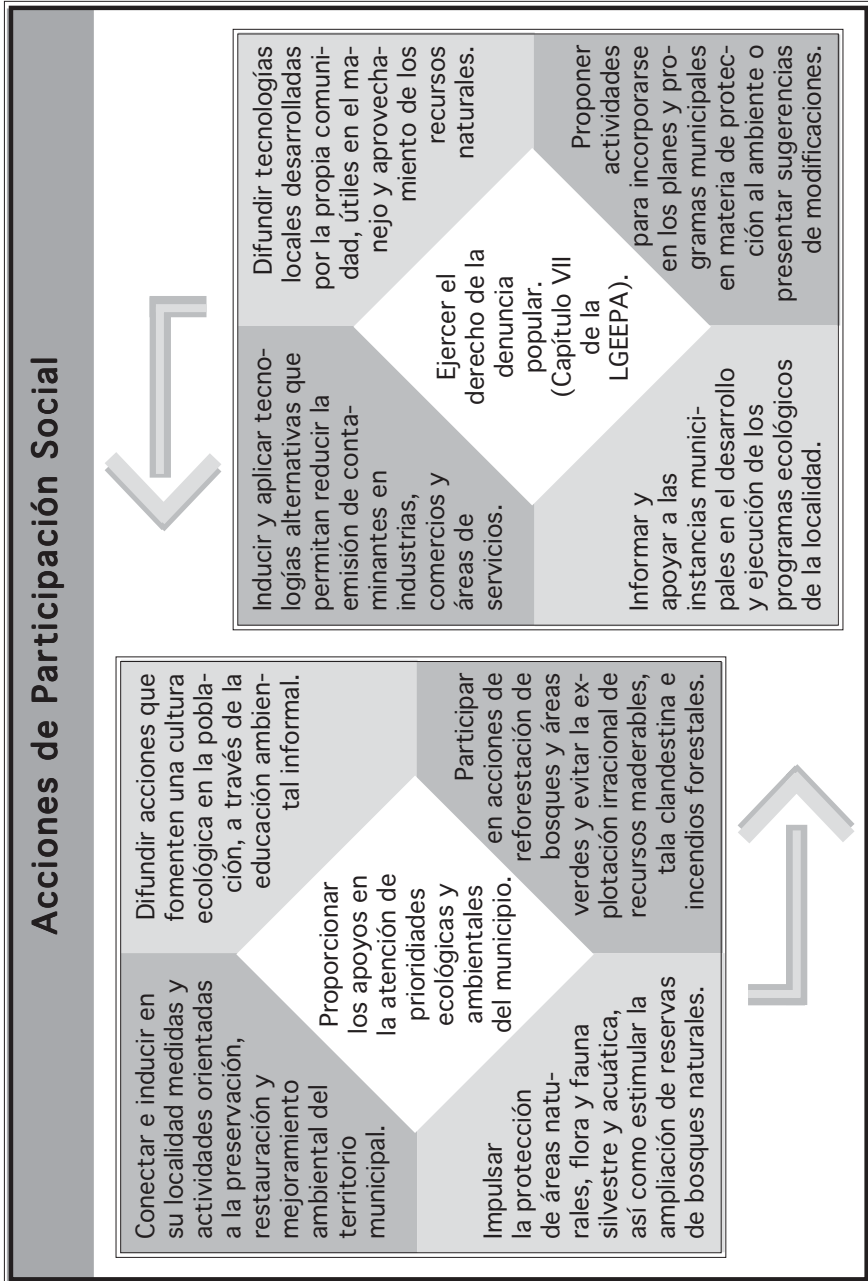
La complejidad y la dinámica de los problemas ambientales, con frecuencia requieren de procesos integrados en los que cada parte, sean niveles de gobierno, organismos privados u organizaciones sociales, tiene una responsabilidad. El reto es evitar duplicidades, contradicciones, fricciones y retrasos en los procedimientos.

Para avanzar en el proceso de instalación del SIGAM es imprescindible que la autoridad municipal procure mecanismos de coordinación con otros niveles de gobierno y de concertación con diversos sectores de la sociedad. La participación ciudadana de manera regulada es primordial para el cumplimiento de los objetivos del SIGAM, ya que si la sociedad participa en la consulta pública, se involucra directamente en la etapa de planeación y promoción. Si paralelamente colabora en la solución de un problema que la afecte, directa o indirectamente, en ese momento interviene en la etapa de instalación y operación del proceso.

Es importante destacar que la participación de la sociedad se manifiesta a través de un sin número de modalidades de organización, entre las que destacan:

- Consejos y/o comités de participación ciudadana.
- Grupos organizados preexistentes y/o universidades.
- La misma ciudadanía organizada en torno a una problemática específica.

Su participación se refleja en el proceso con acciones muy prácticas como las que se muestran en la siguiente figura.



Dentro de este marco de participación, es necesario trazar nuevas formas de gestión y promover adecuaciones legales y reglamentarias para aprovechar el potencial de la participación privada. Entre otras, destacan las siguientes:

- Diseñar esquemas de concesión y financiamiento.
- Revisar los marcos jurídicos para atraer inversiones privadas.
- Evitar conductas monopólicas y lograr prácticas sanas de concesiones y contratos de servicios.
- Revisar los procesos para determinar tarifas que den viabilidad financiera a los organismos.
- Establecer instancias rectoras que resuelvan diferencias entre usuarios, empresas de servicios y gobiernos municipales.
- Promover adecuaciones reglamentarias para promover esquemas de desarrollo sustentable.



Marco Jurídico de la *Gestión Ambiental Municipal*

Para realizar las actividades políticas, económicas y sociales en su proceso de desarrollo, el estado mexicano cuenta con un régimen jurídico.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, junto con las leyes reglamentarias sectoriales que emite el Congreso de la Unión, son el marco supremo de la federación y no pueden ser contravenidos por las leyes o reglamentos de competencia local; aunado a estos ordenamientos del derecho se suman los tratados y acuerdos internacionales en la materia.

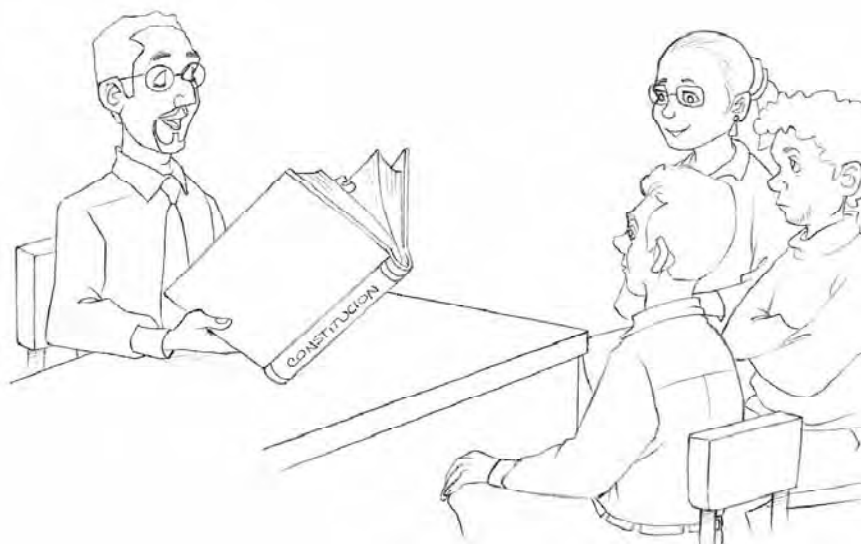
En el caso de la descentralización jurídica existe cierta discrepancia en los ordenamientos jurídicos en cuanto a la previsión y definición de procedimientos para la transferencia de funciones de la federación a los municipios. Por ejemplo, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), cuyas reformas recientes establecen la transferencia de funciones a los municipios, discrepa con otras leyes federales, pertenecientes, inclusive al mismo sector, que aún no incorporan las previsiones necesarias para ser congruentes entre sí.

Por ello, es primordial la adecuación del marco jurídico del Municipio en el proceso de instalación del SIGAM, ya que es el mecanismo más apropiado que tiene el Ayuntamiento para lograr la obligatoriedad de la gestión ambiental, y garantizar con ello, que los logros alcanzados en la administración permitan respaldar la actuación del Municipio desde los planes administrativo, programático y financiero.

Antes de abordar con mayor detalle el marco jurídico ambiental que rige a los municipios, es importante recordar cuáles son sus objetivos con relación al SIGAM (véase el módulo, 3 inciso 3.3).

Objetivos del Marco Jurídico

- Identificar los elementos del marco jurídico del Ayuntamiento vinculados con quehacer de la gestión ambiental.
- Realizar las modificaciones pertinentes en aquellos instrumentos jurídicos que permitan la aplicación de las vertientes de la *gestión ambiental* que determine el municipio.
- Elaborar el Reglamento de Protección Ambiental en función de las características y necesidades del municipio.
- Publicar el Reglamento de Protección Ambiental.



Descripción del marco jurídico ambiental que rige a los municipios

En su concepción general, el marco jurídico ambiental está integrado por tres ámbitos: federal, estatal y municipal.

En el ámbito federal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refiere que el municipio libre es la base de la división territorial del país, así como de la organización política y de la administración pública de los estados y cuyas atribuciones se fortalecieron con la reforma constitucional del artículo 115 en 1983.

A manera de síntesis, el siguiente cuadro muestra el marco jurídico federal que le corresponde al municipio en materia de *gestión ambiental*.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Art. 73. Faculta al Congreso para establecer la concurrencia entre los tres órdenes de gobierno en materia ambiental.

Art. 115. Establece las competencias de los municipios en materia de desarrollo local equilibrado.



Ley General de Planeación

Postula el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre. Fomenta que el desarrollo integral de los estados y municipios deben mantener congruencia con la planeación nacional y promueve la participación social.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Faculta a la SEMARNAT para establecer con los estados y municipios, acciones para la protección, restauración y aprovechamiento del medio ambiente.

Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Establece ordenamientos para que los ayuntamientos expidan sus disposiciones para realizar la gestión ambiental y prescribe las acciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al medio ambiente a ejercitar en el territorio nacional para fomentar el *desarrollo sustentable*.

Existen otras leyes federales y sus reglamentos, que de manera interdependiente regulan la preservación del medio ambiente como:

- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley de Pesca.
- Ley de Caza.
- Ley de Aguas Nacionales.
- Ley Forestal.
- Ley General de Asentamiento Humanos.
- Ley General de Salud, entre otras.

En el ámbito estatal, las constituciones locales establecen que el Municipio será administrado por un cuerpo colegiado, el Ayuntamiento, que es una asamblea deliberante y el órgano máximo del gobierno municipal encargado de gestionar los intereses de la comunidad. Tiene autoridad y competencia en los asuntos relacionados que señalen la constitución estatal y la Ley Orgánica Municipal correspondiente.

El siguiente cuadro muestra en términos generales el marco jurídico estatal en materia de *gestión ambiental*, el cual puede cambiar de conformidad con los diferentes ordenamientos en las entidades federativas.

Marco Jurídico Estatal

Constitución Política Estatal

Define las atribuciones de cada entidad para legislar en materia ambiental.

Ley Estatal de Planeación

Prescribe los lineamientos generales para la planeación del desarrollo integral de los estados y los municipios, en congruencia con la planeación nacional.

Ley Ambiental Estatal

Las entidades federativas incorporan en su legislación la protección del medio ambiente como una materia de su competencia y como un derecho de los habitantes.

Ley Orgánica Municipal

Faculta a los ayuntamientos para establecer su propia administración pública.

Bandos Municipales

Cuenta con un apartado destinado a la protección ambiental.

Otros Ordenamientos

Establecen las responsabilidades que tienen los órganos del gobierno local en materia.

Reglamentos Municipales

Incluye el Reglamento de Protección Ambiental.

En los estados existen otros ordenamientos legales que norman el funcionamiento del Gobierno Municipal en diversas materias. Entre éstos podemos citar como ejemplos los siguientes:

- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.
- Ley de Hacienda Municipal.
- Ley de Ingresos Municipales.
- Ley de Catastro.
- Ley de Asentamientos Humanos.
- Ley de Obras Públicas.
- Código Fiscal Municipal, entre otros.

Una gran parte de estos ordenamientos requieren de una actualización a fondo. Sin embargo, se resalta la existencia de bases jurídicas que el municipio necesita para tomar a su cargo la organización, administración, funcionamiento, conservación y aprovechamiento de los servicios públicos, de los recursos naturales y del medio ambiente.

En el ámbito municipal, la fracción III del artículo 115 constitucional otorga a los estados la prerrogativa de definir su propia Ley Orgánica Municipal.

A manera de síntesis, el siguiente cuadro muestra el marco jurídico municipal en materia de *gestión ambiental*.

Marco Jurídico Municipal

Ley Orgánica Municipal

Faculta a los ayuntamientos para establecer su propia administración pública:

- Otorga la atribución de expedir sus propios reglamentos interiores.
- Permite nombrar y/o remover servidores públicos y crear órganos para administrar la prestación de los servicios públicos municipales.
- En materia de gobierno y régimen interior faculta y obliga al Ayuntamiento a:

Bando de Policía y Buen Gobierno

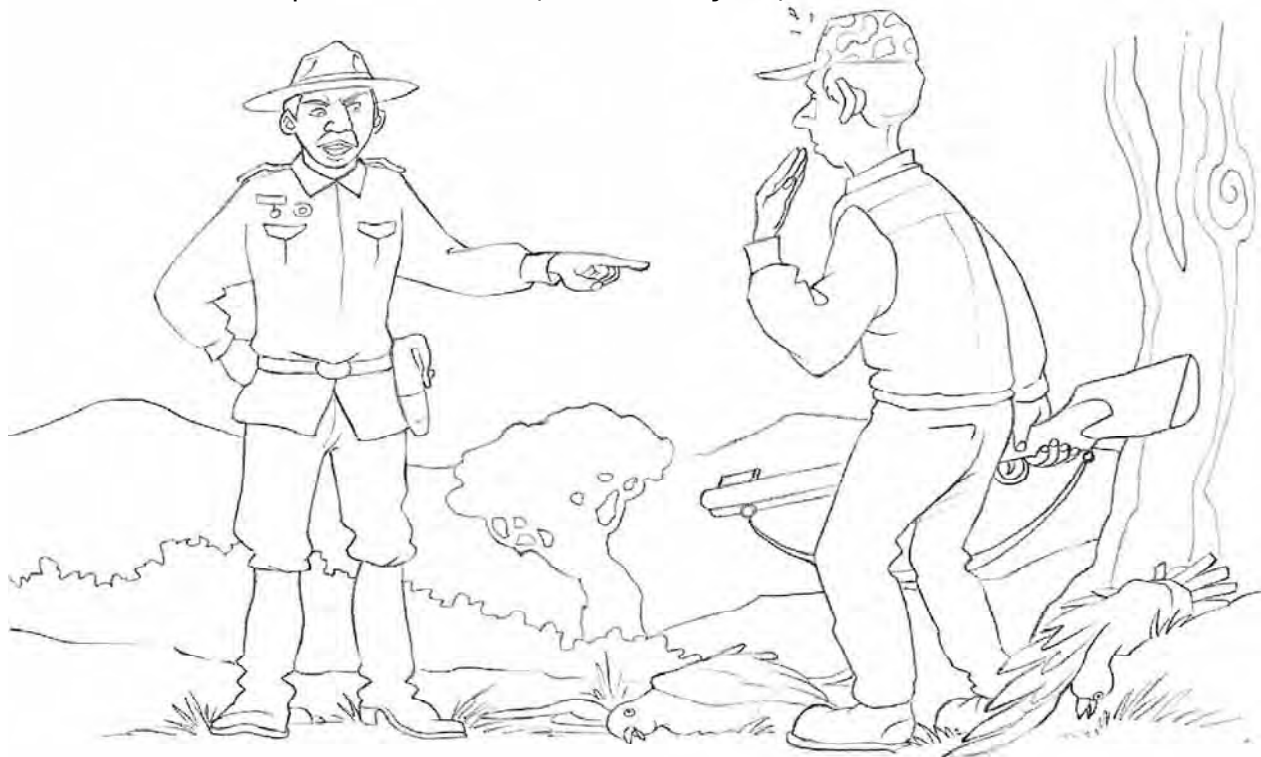
Destina un apartado a la protección ecológica, donde se incluyen los aspectos siguientes:

- Prevención y control de la contaminación ambiental.
- Control de descargas de aguas residuales y desechos sólidos.
- Medidas para la conservación de flora y fauna silvestre.
- Lineamientos y acciones para la restauración y establecimiento de reservas ecológicas.

- Cooperar con las autoridades federales y estatales en la ejecución de las normas relativas a la salud pública, previsión de seguridad civil, educación, población, culto religioso, trabajo y procesos electorales que le atribuyan las leyes federales y estatales correspondientes.
- Fomentar la creación de organismos cívicos y de colaboración municipal y reglamentar su funcionamiento.
- Distribuir entre los regidores, las comisiones unitarias permanentes para la atención de los diversos asuntos del municipio y conferirles eventualmente comisiones específicas en relación con los servicios y atribuciones municipales.

Cabe resaltar que las recientes modificaciones a la LGEEPA, en el Título Primero, Capítulo I, incluyen una mayor definición en la distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno, destacando el Artículo 7, donde se señalan claramente las facultades del estado y el Artículo 8, donde se establecen las atribuciones y facultades del Municipio.

Otro de los elementos novedosos de estas modificaciones, lo constituye la posibilidad de suscribir convenios o acuerdos de coordinación entre la federación y las entidades de la república en materia ambiental, así como entre éstas y los municipios. Con el objeto de que todos los niveles de gobierno (incluido el D.F.), asuman algunas funciones que hoy son de competencia federal (Artículo 11 y 12).



Atribuciones que le otorga el marco jurídico al Municipio

Las atribuciones que establece la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente (LGEEPA) para los tres niveles de gobierno son muy claras. Sin embargo, para el Municipio, algunas fracciones, al ser analizadas con detalle, se traducen en un listado enorme y muy variable de actividades de su competencia. Ejemplo de ello es la prevención y el control de la emisión de contaminantes a la atmósfera, donde se especifican los giros industriales cuyo control compete a la federación y al estado, y las no señaladas, al Municipio. Entre estas últimas destacan: tintorerías, panaderías, clubes deportivos, baños públicos, talleres de pintura y todos aquellos giros de servicios y comerciales que cuenten con calderas o fuentes de calor; que si bien pudieran ser los que menos contaminan en términos numéricos, son los que más abundan.

En el siguiente cuadro se resumen las atribuciones y competencias del Municipio y su correlación con el nivel federal de acuerdo con la LGEEPA. Cabe mencionar que las atribuciones municipales en el ámbito estatal, deberán ser modificadas para cada uno de ellos conforme a sus leyes locales y *Bandos de Policía y Buen Gobierno* (* En este caso en la última columna no se muestra ningún dato pues ésta puede ser modificada por el estado, para lo cual se sugiere que el Municipio revise las leyes locales).



Fundamento Jurídico de las Atribuciones Municipales		
CONCEPTO	CORRELACIÓN CON EL NIVEL FEDERAL (LGEEPA)	*A NIVEL ESTATAL
a) Política ambiental.	Artículo 8, fracc. I. La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal. Artículo 16. Las entidades federativas y los municipios en el ámbito de sus competencias, observarán y aplicarán los principios a que se refieren las fracciones I al XV del artículo 15.	
b) Instrumentos de la política ambiental.	Artículo 8, fracc. II. La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia y la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción municipal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la federación o a los estados.	
b.1) Planeación ambiental.	Artículo 8, fracc. XV. La formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente.	
b.2) Ordenamiento ecológico del territorio.	Artículo 8, fracc. VIII. La formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio a que se refiere el artículo 20 bis 4 de la LGEEPA, en los términos en ella previstos, así como el control y vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas.	
b.3) Instrumentos económicos.	Artículo 23, Fracc. VI. Las autoridades de la federación, los estados, el D. F. y los municipios, en la esfera de su competencia, promoverán la utilización de instrumentos económicos, fiscales y financieros de política urbana y ambiental, para inducir conductas compatibles con la protección y restauración del medio ambiente y con un desarrollo urbano sustentable.	

Fundamento Jurídico de las Atribuciones Municipales		
CONCEPTO	CORRELACIÓN CON EL NIVEL FEDERAL (LGEEPA)	*A NIVEL ESTATAL
	Fracc. VII. El aprovechamiento del agua para usos urbanos deberá incorporar de manera equitativa los costos de su tratamiento, considerando la afectación a la calidad del recurso y la cantidad que se utilice;	
b.4) Regulación ambiental de los asentamientos humanos.	Artículo 8, fracc. IX. La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en los centros de población, en relación con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transporte locales, siempre y cuando no se trate de facultades otorgadas por la LGEEPA a la federación o a los estados.	
b.5) Evaluación del impacto ambiental.	Artículo 8. - fracc. XIV.- La participación en la evaluación del impacto ambiental de obras o actividades de competencia estatal, cuando las mismas se realicen en el ámbito de su circunscripción territorial.	
b.6) Normas oficiales mexicanas en la materia.	Artículo 8, fracc. XII.- La vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la federación en las materias y supuestos a que se refieren las fracciones III, IV, VI y VII de este artículo.	
b.7) Investigación y educación ecológica.	Artículo 15. fracc. XX- La educación es un medio para valorar la vida a través de la prevención del deterioro ambiental, preservación, restauración y el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y con ello evitar los desequilibrios ecológicos y daños ambientales (<i>Diario Oficial de la Federación</i> del 24 de noviembre de 1999).	

Fundamento Jurídico de las Atribuciones Municipales

CONCEPTO	CORRELACIÓN CON EL NIVEL FEDERAL (LGEEPA)	*A NIVEL ESTATAL
	Artículo 41.- El Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios con arreglo a lo que dispongan las legislaturas locales, fomentarán investigaciones científicas y promoverán programas para el desarrollo de técnicas y procedimientos que permitan prevenir, controlar y abatir la contaminación, propiciar el aprovechamiento integral de los recursos y proteger los ecosistemas. Para ello, se podrán celebrar convenios con instituciones de educación superior, centros de investigación, instituciones del sector social y privado, investigadores y especialistas en la materia.	
c) Biodiversidad.		
<ul style="list-style-type: none"> • Áreas naturales protegidas. 	Artículo 8, fracc. V.- La creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local.	
<ul style="list-style-type: none"> • Flora y fauna silvestre. 	Artículo 87 bis 2. - El Gobierno Federal, los gobiernos de los estados, del D. F. y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, regularán el trato digno y respetuoso que deberá darse a los animales. En lo que respecta a flora y fauna silvestre se recomienda cotejar otras leyes como son la Ley Forestal, la Ley de Vida Silvestre, la Ley de Aguas Nacionales.	
d) Aprovechamiento sustentable de los elementos naturales.		

Fundamento Jurídico de las Atribuciones Municipales		
CONCEPTO	CORRELACIÓN CON EL NIVEL FEDERAL (LGEEPA)	*A NIVEL ESTATAL
<ul style="list-style-type: none"> Aprovechamiento sustentable del agua y los ecosistemas acuáticos. 	<p>Artículo 89. - Los criterios para el aprovechamiento sustentable del agua y de los ecosistemas acuáticos, serán considerados en: fracc. VI.- La operación y administración de los sistemas de agua potable y alcantarillado que sirven a los centros de población e industrias.</p> <p>Artículo 92. - Con el propósito de asegurar la disponibilidad del agua y abatir los niveles de desperdicio, las autoridades competentes promoverán el ahorro y uso eficiente del agua, el tratamiento de aguas residuales y su reuso.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> Preservación y aprovechamiento sustentable del suelo y sus recursos. 	<p>Artículo 99. - Los criterios ecológicos para la preservación y aprovechamiento sustentable del suelo se considerarán en: fracc. III.- El establecimiento de usos, reservas y destinos, en los planes de desarrollo urbano, así como en las acciones de mejoramiento y conservación de los centros de población; XII.- La formulación de los programas de ordenamiento ecológico.</p>	
e) Protección al ambiente.		
<ul style="list-style-type: none"> Prevención y control de la contaminación de la atmósfera. 	<p>Artículo 8, fracc. III.- La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como de emisiones de contaminantes a la atmósfera proveniente de fuentes móviles que no sean consideradas de jurisdicción federal, con la participación que de acuerdo con la legislación estatal corresponda al gobierno del estado.</p>	

Fundamento Jurídico de las Atribuciones Municipales

CONCEPTO	CORRELACIÓN CON EL NIVEL FEDERAL (LGEEPA)	*A NIVEL ESTATAL
<ul style="list-style-type: none"> • Prevención y control de la contaminación del agua y los ecosistemas acuáticos. 	<p>Artículo 8, fracc. VII.- La aplicación de las disposiciones jurídicas, en materia de prevención y control de la contaminación de las aguas; que descarguen en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población, así como de las aguas nacionales que tengan asignadas, con la participación que conforme a la legislación local en la materia corresponda a los gobiernos de los estados.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Prevención y control de la contaminación del suelo. 	<p>Artículo 8, fracc. IV.- La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de los efectos sobre el ambiente ocasionados por la generación, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la LGEEPA.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, olores y contaminación visual. 	<p>Artículo 8, fracc. VI.- La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, radiaciones electromagnéticas y lumínica y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones que, en su caso, resulten aplicables a las fuentes móviles excepto las que conforme a esta Ley sean consideradas de jurisdicción federal.</p>	

Fundamento Jurídico de las Atribuciones Municipales

CONCEPTO	CORRELACIÓN CON EL NIVEL FEDERAL (LGEEPA)	*A NIVEL ESTATAL
f) Participación social e información ambiental.		
<ul style="list-style-type: none"> • Participación social. 	<p>Artículo 158, fracc. V.-Impulsará el fortalecimiento de la conciencia ecológica, a través de la realización de acciones conjuntas con la comunidad para la preservación y mejoramiento del ambiente, el aprovechamiento racional de los recursos naturales y el correcto manejo de desechos. Para ello, la Secretaría podrá, en forma coordinada con los estados y municipios correspondientes, celebrar convenios de concertación con comunidades urbanas y rurales, así como con diversas organizaciones sociales.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la información ambiental. 	<p>Artículo 8, fracc. XIII.- La formulación y conducción de la política municipal de información y difusión en materia ambiental.</p>	
<p>g) Medidas de control, seguridad y sanciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inspección y vigilancia. • Medidas de seguridad. • Sanciones administrativas. • Recurso de revisión. • Delito ambiental. • Denuncia popular. 	<p>Con base en disposiciones reglamentarias locales.</p>	

En el artículo 8 de la LGEEPA, existen otras facultades del Municipio que no se relacionan directamente con los lineamientos, pero que están contenidas en las siguientes fracciones:

Facultades del Municipio, Artículos 16 y 8 de la LGEEPA, Fracciones X, XI, XVI

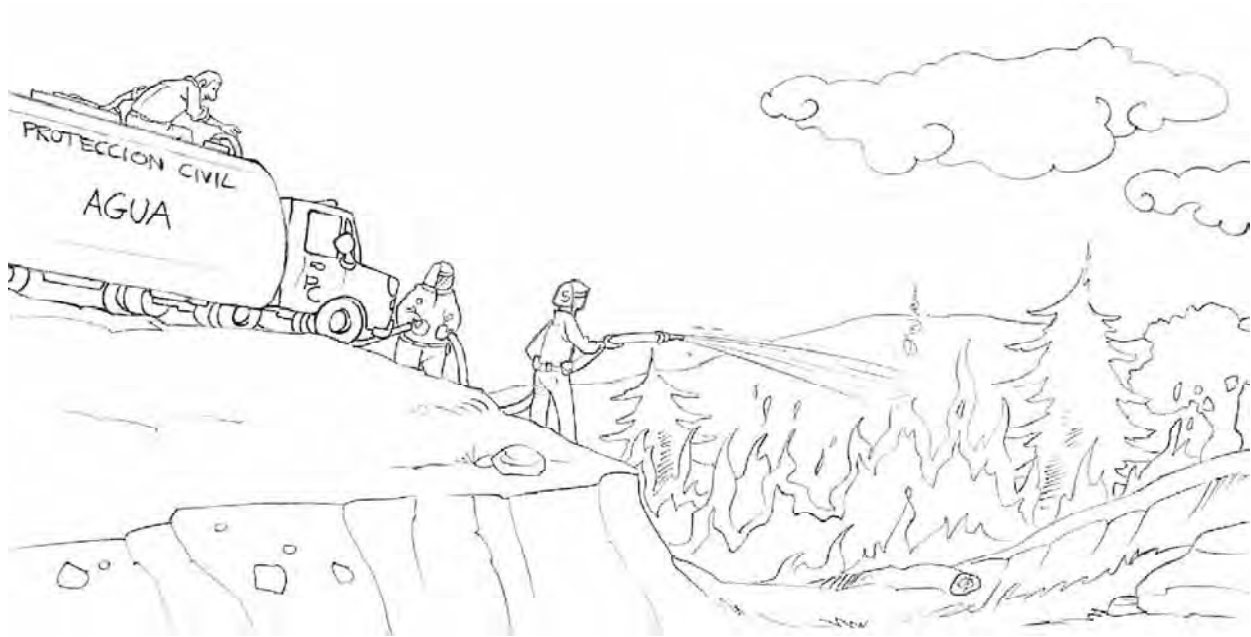
Artículo 16 Las entidades federativas y los municipios en el ámbito de sus competencias, observarán y aplicarán los principios a que se refieren las fracciones del I al XV del artículo 15.

Fracc. X. La participación en la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más municipios y que genere efectos ambientales en su circunscripción territorial.

Fracc. XI. La participación en emergencias ambientales conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan.

Fracc. XVI. La atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda la LGEEPA, u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la federación o a los estados.

En el artículo 10 se establece que: “Los congresos de los estados, con arreglo a sus respectivas constituciones y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, expedirán las disposiciones legales que sean necesarias para regular las materias de su competencia previstas en esta ley. Los ayuntamientos, por su parte, dictarán los *Bandos de Policía y Buen Gobierno*, los re-



gumentos, circulares y disposiciones administrativas que correspondan, para que en sus respectivas circunscripciones, se cumplan las previsiones del presente ordenamiento.”

En el artículo 11 se refiere que: “La federación, por conducto de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación con el objeto de que los estados o el Distrito Federal asuman funciones en materia ambiental. Asimismo, los estados podrán suscribir con sus municipios convenios de coordinación previo acuerdo con la federación, a efecto de que estos asuman la realización de las funciones referidas”. Lo anterior se describe en el siguiente cuadro.

**Facultades del Municipio, Fracciones I al VII,
Artículo 11 LGEEPA.**

I. El manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal.

II. El control de los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad conforme a las disposiciones del presente ordenamiento.

III. La prevención y el control de la contaminación de la atmósfera provenientes de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal.

IV. El control de las acciones para la protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en la zona federal marítimo y terrestre, así como la zona federal de los cuerpos de agua nacionales.

V. La protección, preservación y restauración de los recursos naturales a que se refiere esta ley, y de flora y fauna silvestre, así como el control de su aprovechamiento sustentable.

VI. La realización de las acciones operativas tendientes a cumplir con los fines previstos en este ordenamiento.

VII. La realización de las acciones para la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de esta ley.

En el artículo 12 se menciona que: “Los convenios o acuerdos de coordinación que suscriban la federación con el Distrito Federal y los estados, y éstos con los municipios, para los propósitos a que se refiere el artículo anterior, deberán ajustarse

a las siguientes bases:

- I. Definirán con precisión las materias y actividades que constituyan el objeto del convenio o acuerdo.
- II. Deberá ser congruente el propósito de los convenios o acuerdos de coordinación con las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo y con la política ambiental nacional.
- III. Se describirán los bienes y recursos que aporten las partes esclareciendo cuál será su destino específico y su forma de administración.
- IV. Se especificará la vigencia del convenio o acuerdo, sus formas de terminación y de solución de controversias y, en su caso, de prórroga.
- V. Definirán el órgano u órganos que llevarán a cabo las acciones que resulten de los convenios o acuerdos de coordinación, incluyendo la evaluación, y
- VI. Contendrán las demás estipulaciones que las partes consideren necesarias para el correcto cumplimiento del convenio o acuerdo.



Instrumentos del marco jurídico municipal, sus objetivos y procesos para incorporar la *gestión ambiental*

En algunos casos la actuación de la administración pública municipal está regida básicamente por el *Bando de Policía y Buen Gobierno*. Sin embargo, conforme aumenta la complejidad de la estructura de los municipios, también lo hacen los instrumentos jurídicos que lo sustentan; cada uno de éstos tiene un objetivo y una función específica. Para lograr cabalmente el objetivo de la *gestión ambiental*, el marco jurídico debe estar ligado en sus diversos apartados, o en su caso, con los instrumentos que lo conforman. Para clarificar este aspecto fundamental del proceso de inserción de la *gestión ambiental* en el marco jurídico del municipio, en el siguiente cuadro se presenta un ejemplo:

Proceso de Inserción de la Gestión Ambiental		
ATRIBUCIÓN MUNICIPAL	ACCIÓN	INSTRUMENTO JURÍDICO
La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación de las aguas que descarguen en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población, así como de las aguas nacionales que tengan asignadas. (Art. 8 Fracc. VII LGEEPA)	Contar con un padrón de las descargas al sistema de drenaje del Municipio.	Reglamento de Protección Ambiental.
	Clasificar cada una de las descargas a las que aplica la normatividad en la materia.	Reglamento de Protección Ambiental.
	Verificar el cumplimiento de la normatividad (NOM-002-ECOL-1996).	Reglamento de Protección Ambiental.
	Aplicar la sanción correspondiente.	Reglamento de Protección Ambiental y Bando de Policía y Buen Gobierno.
	Proceder a la sanción correspondiente cuando se detecten descargas de líquido o desechos en el sistema de drenaje que ocasionen daños a la salud pública.	Bando de Policía y Buen Gobierno.
	Establecer sistemas de drenaje separados (sanitario y pluvial).	Reglamento de Obra Pública y/o Construcción.
	Solicitar que las aguas vertidas sean tratadas.	Reglamento de Construcción.

Proceso de Inserción de la Gestión Ambiental		
ATRIBUCIÓN MUNICIPAL	ACCIÓN	INSTRUMENTO JURÍDICO
	Promover sistemas de reutilización de las aguas tratadas en parques, jardines y vía pública.	Reglamento de Protección Ambiental y Reglamento de Parques y Jardines.
<p>En virtud de que la mayoría de las acciones requieren más o menos recursos presupuestales, cada una de las que se establezcan deberán quedar consideradas en el Programa de Egresos. Para que las sanciones puedan ser cuantificadas y destinadas, por lo menos en cierto porcentaje a actividades en materia ambiental, también deben estar etiquetadas en el Reglamento de Ingresos. Como algunas acciones serán ejecutadas por áreas distintas a la Unidad de Ecología, éstas deben quedar establecidas en el reglamento interno.</p>		

En el siguiente cuadro se muestra un cuadro resumen en el que se citan algunos instrumentos jurídicos que puede tener un Municipio, mismos que serán abordados de manera específica en los siguientes apartados de la guía técnica.



El *Bando de Policía y Buen Gobierno*

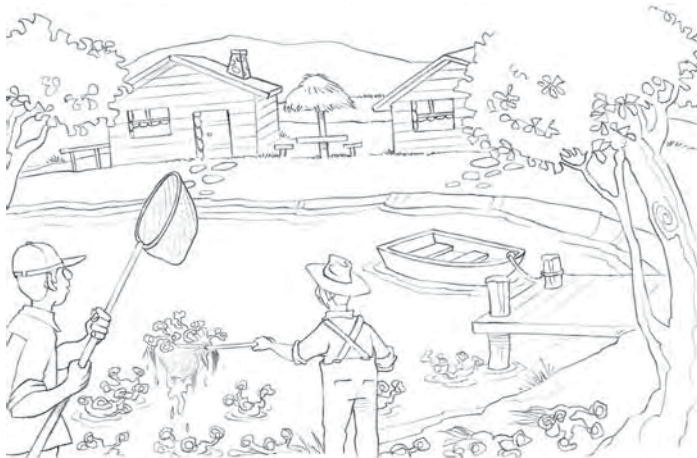
El *Bando de Policía y Buen Gobierno* es aprobado y expedido por el cabildo y tiene por objeto mantener el orden social, las buenas costumbres, el respeto mutuo entre los ciudadanos, así como promover el desarrollo cultural, los valores individuales y colectivos.

En el marco de la reformas a la LGEEPA, a efecto de tipificar el delito ambiental y lograr un mayor orden y sistematización para su regulación, se crea un nuevo título, el vigésimo quinto en el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la república en materia de fuero federal.

En este contexto, incorporar la *gestión ambiental* en el *Bando de Policía y Buen Gobierno* permite:

- Fortalecer el carácter preventivo de sus disposiciones.
- Proteger bienes socialmente significativos (agua, aire, bosques, medio ambiente, etc.)
- Tipificar como delito aquellas conductas negativas hacia el medio ambiente que actualmente no tienen ese carácter.

En el Municipio, las infracciones en materia ambiental deben especificarse y reglamentar sus sanciones desde el *Bando de Policía y Buen Gobierno*, ya que en algunos casos es necesario prever los riesgos que pueden tener ciertas actividades para el medio ambiente y la población en su conjunto, como las que se muestran en el siguiente cuadro.



Infracciones a Especificar Desde el Bando de Policía y Buen Gobierno

Arrojar en lugares públicos, escombros, basura o sustancias tóxicas o insalubres.

Desviar, retener, ensuciar o contaminar las corrientes de agua de los manantiales, fuentes, acueductos, tanques, tuberías, cauces de arroyo, ríos o abrevaderos, sin perjuicio de las penalidades previstas en las leyes en la materia.

Con violación a las disposiciones legales o normas oficiales mexicanas aplicables a los recursos naturales de competencia local: emitir, despedir o descargar en la atmósfera, gases, humos o polvos que ocasionen daños en la salud pública .

En controversia con las disposiciones legales o a las normas oficiales mexicanas, generar emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica o lumínica, que ocasionen daños a la salud pública, a los recursos naturales, o a los ecosistemas de competencia local.

Descargar, depositar o infiltrar aguas residuales, líquidos químicos o bioquímicos, desechos o contaminantes en los suelos, en el sistema del drenaje y alcantarillado o en los cuerpos de agua asignados al Municipio, que ocasionen daños a la salud pública, a los recursos naturales o a los ecosistemas de competencia local.

Infracciones a Especificar Desde el Bando de Policía y Buen Gobierno

Desmontar o destruir la vegetación natural, cortar, arrancar, derribar o talar árboles, o cambiar el uso del suelo en centros de población o zonas de competencia municipal.

Dañar dolosamente especies de flora o fauna silvestres en zonas de preservación ecológica.

Para cada una de estas infracciones se debe definir el monto de la sanción y en su caso, las penalidades a las que haya lugar.

El Reglamento Interno del Ayuntamiento

El *Reglamento Interno del Ayuntamiento* es el documento que aprueba y expide el cabildo y que tiene por objeto regular la estructura, las funciones, las obligaciones y la administración pública municipal.



La inclusión de la *gestión ambiental* en este reglamento tiene como propósito asignar a las diferentes instancias que conforman al Ayuntamiento, sus responsabilidades en el SIGAM, considerando para cada caso lo siguiente:

- Comisiones del Ayuntamiento: Incorporar en el listado a la Comisión de Ecología, y/o ampliar y modificar sus funciones, considerando el *Sistema de Gestión Ambiental Municipal*.

- Secretario del Ayuntamiento: Dar a conocer a todas las dependencias, los acuerdos tomados por el Ayuntamiento y las decisiones del Presidente Municipal relativas al proceso de incorporación del SIGAM, así como apoyar la coordinación del proceso de transectorización.

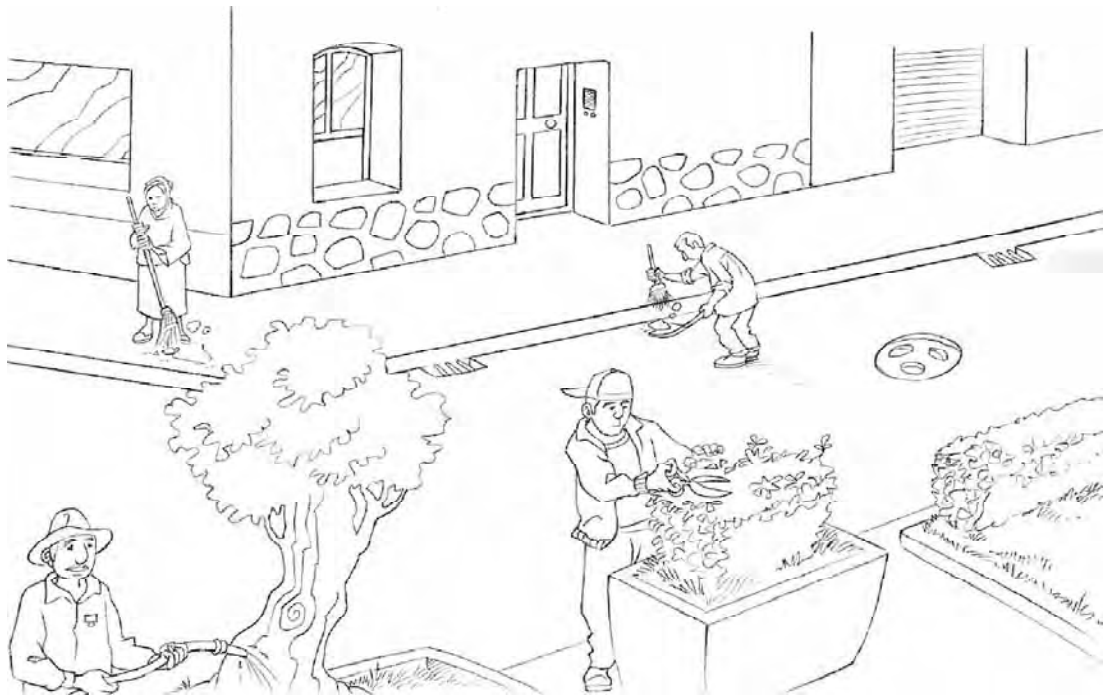
- Tesorero: En caso de establecerse como mecanismo de financiamiento el cobro de derechos, impuestos, sanciones etc., debe considerar que se destinen por lo menos una parte de estos recursos a programas ambientales.

- Participación comunitaria: Integrar al listado de actividades, aquellas en las que la comunidad podrá participar como: colaborar con las autoridades en los trabajos de creación, mejoramiento y administración, en su caso, de las zonas de reserva ecológica y condiciones ecológicas, en otras zonas; reforestación, establecimiento de zonas verdes, parques, etc.; asimismo, procurar la conservación y mejoramiento del medio ambiente y los recursos naturales del Municipio.

Por otra parte, el Ayuntamiento deberá promover la participación de la comunidad en actividades como: integrar grupos organizados para desarrollar campañas de limpieza; mejo-

rar el medio ambiente y las condiciones de vida; procurar la participación ciudadana para la creación de reservas territoriales, por mencionar algunas.

En el caso de los municipios donde en el mismo reglamento se establezcan las funciones de las diversas áreas operativas, se debe especificar qué se espera de cada una de ellas en el *Sistema de Gestión Ambiental Municipal*. Ejemplo: Educación y Cultura: esta área podrá desarrollar programas de educación ambiental.



El Reglamento de Ingresos

El *Reglamento de Ingresos* es el documento que expide el cabildo y que faculta al Municipio para cobrar a través de su Hacienda Pública los ingresos a los que tiene derecho.

El propósito de incorporar en este Reglamento la *gestión ambiental* consiste en definir todos los instrumentos administrativos con los que cuenta el Municipio, mismos que le harán llegar recursos para financiar el SIGAM. Para su reglamentación se recomienda tomar en cuenta, para cada caso, lo que se establece en el siguiente cuadro.

Incorporación de los Instrumentos Administrativos	
Impuestos: Abastecimiento de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas negras, servicio de recolección de basura; cabe mencionar que éstos también se pueden manejar como desechos.	Derechos: Por licencias, por ejemplo, en evaluaciones de emisión de ruidos por fuentes fijas; permisos, para el derribo de árboles o la emisión de algún tipo de contaminantes.
Productos: Se puede incluir la venta de basura y abono, derivados de los rastros y confinamiento de residuos; en el caso de los ciudadanos el cobro por descarga de desechos contaminantes, etc.	Contribuciones: Cuando el Ayuntamiento realiza una obra por cooperación, ejemplo: la creación de un área verde, para programas de saneamiento de una zona específica, etc.

Incorporación de los Instrumentos Administrativos

Participaciones:

En este caso por la creación de zonas de preservación ecológica.

Créditos:

Por ejemplo para el financiamiento de proyectos ambientales.

Aprovechamiento:

Puede ser a través de multas por incumplimiento del Reglamento de Protección Ambiental; indemnizaciones por daños a recursos naturales de jurisdicción municipal. Este apartado es muy importante y debe estar orientado a la disminución del deterioro y no como permiso para seguir afectando al medio ambiente.

En el *Reglamento de Ingresos* es importante comprender que en ocasiones es necesario invertir y después de un tiempo razonable ver la recuperación.




El Programa de Egresos

El *Programa de Egresos* (o Presupuesto) es el documento que aprueba anualmente el cabildo y tiene por objeto prever los recursos financieros para la administración municipal.

Su principal objetivo es establecer las partidas presupuestales para la operación administrativa y ejecutiva donde debe quedar inscrito el *Sistema de Gestión Ambiental Municipal*.

En este caso se hace necesario considerar la precisión del presupuesto en dos vertientes:

Para la operación del SIGAM y para la aplicación del Programa Ambiental Municipal (PAM), puntos que se desglosan en el siguiente cuadro.

Vertientes del Presupuesto para la Operación del SIGAM y Aplicación del PAM		
ASIGNACIÓN DE RECURSOS	RECURSOS	INSTRUMENTOS ECONÓMICOS
<ul style="list-style-type: none">• Presupuesto municipal para el funcionamiento de áreas operativas.• Participaciones federales, ejemplo: para las zonas de preservación ecológica o proyectos específicos.• Recaudación de impuestos para el objeto que fue solicitado.• Cobro de derechos, productos, participaciones, contribuciones, transferencias, etc., para el objeto que fueron establecidos.		<ul style="list-style-type: none">• <i>Fiscales</i>. Estímulos que incentivan el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental.• <i>Financieros</i>. Fianzas, fondos y fideicomisos con objeto de preservar, proteger, restaurar o aprovechar los recursos naturales y el ambiente; financiamiento de proyectos, programas, estudios e investigaciones.• <i>De mercado</i>. Concesiones, autorizaciones, licencias y permisos.

Otra estrategia

La transectorización: Su objetivo es incorporar la variable ambiental en los reglamentos que rigen la actuación de las diferentes áreas del municipio.

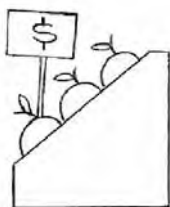
Conceptualmente, el medio ambiente no pertenece a un sólo sector, ya que las actividades humanas y las de administración pública están relacionadas de una u otra forma con el entorno. Esta vinculación entre sociedad y naturaleza demanda la adecuación del marco jurídico que requiere la incorporación de la variable ambiental en los diferentes sectores del municipio a fin de lograr un aprovechamiento sustentable de los recursos.

Para que este proceso se pueda efectuar se requiere una estructura jurídica que incluya a todos los elementos en su conjunto y sus procesos de interacción, y que permita aclarar y definir los mecanismos de coordinación entre las áreas administrativas del Municipio para evitar conflictos posteriores o la duplicación de funciones. Por ejemplo, en materia de prevención y control de la contaminación por residuos sólidos participan normalmente tres instancias de gobierno:

PROBLEMA	ÁREA DE ECOLOGÍA	PARQUES Y JARDINES	SERVICIO DE LIMPIA
Prevención y control de la contaminación por residuos sólidos.	Define el sitio de confinamiento y disposición final.	Recolecta y dispone de los residuos en parques públicos.	Recolecta y confina los residuos como servicio público.

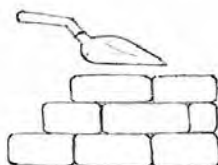
A continuación se mencionan algunos ejemplos de transectorización jurídica que el lector, a manera de práctica, debe correlacionar con algunos reglamentos municipales.

Reglamento de mercados:



Los locatarios deberán organizarse para establecer mecanismos ambientalmente adecuados de manejo, recolección, almacenamiento y disposición, de sus desechos sólidos; las aguas residuales de los mercados y centrales de abastos deberán recibir por lo menos tratamiento primario antes de su vertimiento en las descargas municipales; entre otros.

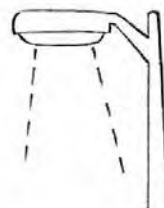
Reglamento de construcción:



El permiso de construcción estará condicionado al establecimiento de tecnologías, acordes con las obras o proyectos que se pretendan realizar, para el tratamiento de sus aguas negras. Éstas pueden ser desde fosas sépticas en casas habitación hasta plantas de tratamiento en centros comerciales o conjuntos habitacionales. Igualmente al establecimiento de áreas para el almacenamiento de los residuos sólidos; en el porcentaje de asignación de áreas verdes no podrán ser considerados los camellones como parte de éstas; entre otros.

Reglamento de obras públicas:

En los programas de drenaje y alcantarillado se manejarán de manera independiente los de aguas negras y los pluviales. Se procurarán en las avenidas primarias la construcción de camellones aptos para reforestación.



Reglamento de parques y jardines:

En los programas de reforestación deberán utilizarse especies originarias de la localidad (endémicas); deben implementarse programas de fumigación para evitar el desarrollo de fauna nociva; se procurará la utilización de aguas tratadas; se establecerán programas de saneamiento y podas para el mantenimiento de la vegetación; se colocarán contenedores apropiados para la clasificación de residuos sólidos; etcétera.



Licencias y usos del suelo:

Para las actividades o proyectos que requieran contar con evaluación de impacto ambiental, se manejará el permiso de uso del suelo provisional, el cual estará condicionado a la entrega de una copia del dictamen otorgado por la autoridad competente para la entrega del permiso definitivo (este rubro también se puede manejar en el permiso de construcción); queda prohibido el cambio de uso del suelo en zonas donde los recursos naturales se encuentren preservados.



Elaboración del Reglamento Municipal de Protección Ambiental

El Reglamento de Protección Ambiental es el instrumento que regulará a nivel integral la *gestión ambiental municipal*.

Su objetivo es establecer la base jurídica para la convivencia armónica de la sociedad con su entorno y promover el desarrollo sustentable.

En este reglamento deberán quedar claramente especificadas las funciones del área operativa, así como la definición de los aspectos a considerar en los instrumentos de la política ecológica que aplicará el Municipio y los alcances y los procedimientos de operación para cada caso.



Descripción de los pasos que debe realizar el gobierno municipal para elaborar su reglamento

- Analizar el marco legal que rige al gobierno municipal en materia ambiental. En este rubro es muy importante considerar, además de los lineamientos jurídicos establecidos en la LGEEPA, los que provienen del marco jurídico que en el momento regula en el estado.

- Estudiar las necesidades y problemas de fondo existentes, que requieren atención de las autoridades para su satisfacción y solución, evitando caer en normas de imposible aplicación.

En este nivel hay que considerar dos factores muy importantes:

- A) Qué aspectos sujetos a reglamentación deberán apoyarse con estudios financieros, técnicos y de factibilidad.
- B) Las oportunidades de desarrollo que deben plantearse en las estrategias de planeación y en los objetivos, para que el reglamento también sirva como guía del proceso de incorporación de la *gestión ambiental*.

- Fijar los límites del reglamento para que no contravenga las normas de orden público o jerárquicamente superiores, o en su caso, invada competencias.

■ Elaborar un anteproyecto claro, preciso, congruente con la situación y características actuales del Municipio y adaptable a los cambios que vive la comunidad.

■ Discutir el anteproyecto en sesión de cabildo para hacer las modificaciones pertinentes.

■ Consultar a la población para que haga observaciones y en su caso otra propuesta.

■ Integrar el documento final estableciendo motivos y fundamentando su contenido.

■ Someter a aprobación del cabildo el documento final.

■ Expedir, promulgar y publicar el nuevo reglamento.

Estructura recomendada para conformar el Reglamento de Protección Ambiental

El diseño del Reglamento de Protección Ambiental, aunque puede variar de acuerdo con las condiciones de cada Municipio, se rige por un orden jurídico generalmente estructurado en capítulos como los que se muestran en el siguiente cuadro.

Estructura del Reglamento de Protección Ambiental

I. Disposiciones generales

En este capítulo se determinan los objetivos, los ejecutores, las facultades y las definiciones.



II. Instrumentos de ejecución

Este capítulo se refiere a los instrumentos de la política ambiental e incluye los instrumentos programáticos, los mecanismos de operación, los procedimientos de tramitación, los requerimientos, obligaciones y prohibiciones de la actividad u obra a regular; los permisos y licencias, entre otros.



III. Sistemas de información y evaluación

Se refiere a los registros y sistemas de información ambiental.



VI. Los artículos transitorios

Definen la entrada en vigor del reglamento respectivo, así como otras disposiciones jurídicas aplicables.



V. Sanciones y recursos

Incluye el cobro de derechos por servicios, inspecciones y vigilancia; medidas de seguridad, tipificación de los delitos, sanciones, inconformidades, estímulos y denuncia popular.



IV. Participación social y privada

Implica la consulta ciudadana, convocatorias, convenios, concertaciones, reconocimientos.



Asimismo, existen otros elementos a considerar para la elaboración del reglamento como:

- Definir los lineamientos de los instrumentos de la política ambiental que son obligatorios, y los que son prescindibles, conforme a las características y necesidades del Municipio. Por ejemplo, en materia de verificación del cumplimiento de la normatividad aplicable para la prevención y control de la contaminación, el Municipio puede no contar con el personal para tal efecto y, por lo tanto; puede determinar no reglamentarlo.

■ Para hacer más eficiente la *gestión ambiental* se requieren tres elementos: las características del área operativa que será responsable, los recursos humanos especializados con que cuenta el Municipio, y los recursos materiales y financieros disponibles. Un ejemplo de ello puede ser, que se establezca la atención a la denuncia popular, pero ello implica no únicamente el personal que lo atienda, sino los recursos que requiere para realizar la verificación de los hechos (medio de transporte, gasolina, etc.)

■ Determinar los mecanismos de organización y participación social en los que se podrá apoyar el proceso de *gestión ambiental* para asegurar la continuidad de los programas que se establezcan en la materia. Por ejemplo, si en un Municipio se cuenta con una Universidad Pedagógica o una asociación civil que realicen actividades de educación ambiental, el reglamento preestablece los mecanismos de concertación para que, por su conducto, se apoye la actuación del Municipio, sin tener que absorber directamente la responsabilidad y el costo del personal necesario para su realización.

■ Las alternativas administrativas, tecnológicas y programáticas para la implementación de los preceptos que se pretende reglamentar. Por ejemplo, si cuento con drenaje únicamente en la cabecera municipal pero no se tiene en el resto de las comunidades, a éstas últimas no se les puede exigir el tratamiento de sus aguas negras, sino que se promoverán alternativas tecnológicas que permitan disminuir y mitigar el impacto de las descargas en el suelo o en el cuerpo receptor, tales como la construcción de fosas sépticas.

Aspectos de la *Unidad Operativa de Ecología* que deben incorporarse al Reglamento

El papel primordial que desempeña la *Unidad Operativa* es de ejecución, es decir, en esta unidad recae la responsabilidad de realizar las acciones necesarias para la ejecución del SIGAM.

En una primera etapa podrá apoyar al Presidente Municipal en la elaboración de los diagnósticos jurídico, operativo y de las condiciones generales respecto al medio ambiente en el Municipio. Asimismo, formulará, con los apoyos correspondientes, las propuestas para las adecuaciones del marco jurídico, el anteproyecto del Reglamento de Protección Ambiental y las propuestas de acción para conformar el Programa Ambiental Municipal.

En forma paralela o posteriormente, dependiendo de la capacidad otorgada a la *Unidad Operativa*, deberá realizar las acciones asignadas en el Reglamento y en el Programa de Protección Ambiental; en esta fase sus actos son considerados de autoridad.

Para determinar la complejidad de su estructura operativa, cuando se decide su conformación o su reestructuración, deben considerarse aspectos como: los recursos que tiene el Municipio, así como la magnitud de los retos ambientales que se pretenda atender.

Sobre este particular es fundamental visualizar las potencialidades de las acciones que realizará el área, ya que un buen número de ellas podrá repercutir en ingresos significativos para el municipio. Sin embargo, para que éstas se lleven a cabo y además se realicen eficazmente, es importante canalizar recursos de gasto corriente a la *Unidad Operativa* en cuanto a personal, capacitación e instrumentos para su operación.



La *Unidad Operativa* puede tener diferentes connotaciones:

- A) Ser una dirección de nueva creación con una organización propia, que incluya áreas de planeación, ordenamiento ecológico, manejo de recursos naturales, control de la contaminación, etcétera.
- B) Constituirse como subdirección, departamento u oficina y estar ubicada dentro de una dirección ya existente, pero que tenga injerencia en los procesos relacionados con la degradación del ambiente o explotación de recursos; por ejemplo: La Dirección de Desarrollo Rural, Desarrollo Social o de Planeación. En caso de no contar con estas áreas, puede ubicarse en el área de desarrollo urbano, evitando con base en el desempeño de servidores públicos, que en múltiples actividades realice un papel de juez y parte.

Para cumplir con su labor ejecutiva debe llevar a cabo, entre otras, las funciones descritas en el siguiente cuadro.

Funciones de la *Unidad Operativa de Ecología*

Integrar el diagnóstico ambiental del municipio, definiendo con mayor detalle la problemática existente y sus causas.

Registrar sistemáticamente las acciones emprendidas y sus alcances, con el fin de conocer la efectividad de las mismas, en aspectos como: áreas reforestadas, grado de recuperación de ecosistemas restaurados, niveles abatidos de contaminación.

Elaborar el informe trianual del estado del medio ambiente del municipio.

Promover y concertar con universidades y organizaciones civiles la realización de estudios e investigaciones que conduzcan al conocimiento total de las características ecológicas del municipio.

Implementar modelos adecuados para el manejo de recursos o para la planeación ambiental del desarrollo sustentable.

Resolver, o en su caso, enviar a las instancias correspondientes las denuncias efectuadas por la ciudadanía en materia de deterioro ambiental.

Funciones de la *Unidad Operativa de Ecología*

Ejecutar acciones derivadas de la celebración de acuerdos de coordinación y cooperación con las instituciones estatales, federales y/o municipales, según el área de competencia.

Promover la participación social y establecer programas de educación ambiental para el desarrollo sustentable.

Proponer modificaciones a la reglamentación existente a efecto de incluir criterios ambientales locales, derivados de los estudios o investigaciones practicados en el territorio municipal.

Participar con las autoridades locales, estatales y federales, en la vigilancia y cumplimiento de la normatividad ambiental y los preceptos legales en la materia.

Ejecutar y coordinar las acciones directas de protección o restauración ambiental tales como reforestación, manejo adecuado de residuos sólidos, control de la erosión, implementación de alternativas ecológicas de uso del suelo, administración y vigilancia de áreas naturales protegidas, y solicitar las evaluaciones de impacto ambiental en las materias de su competencia, entre otras.

En relación con diversas experiencias obtenidas en distintos municipios del país, en cuanto a las unidades operativas, éstas siempre han tenido resultados satisfactorios, considerando que se transforman en áreas de coordinación de los esfuerzos de la ciudadanía y, principalmente, en unidades de gestión ante las autoridades estatales y federales.

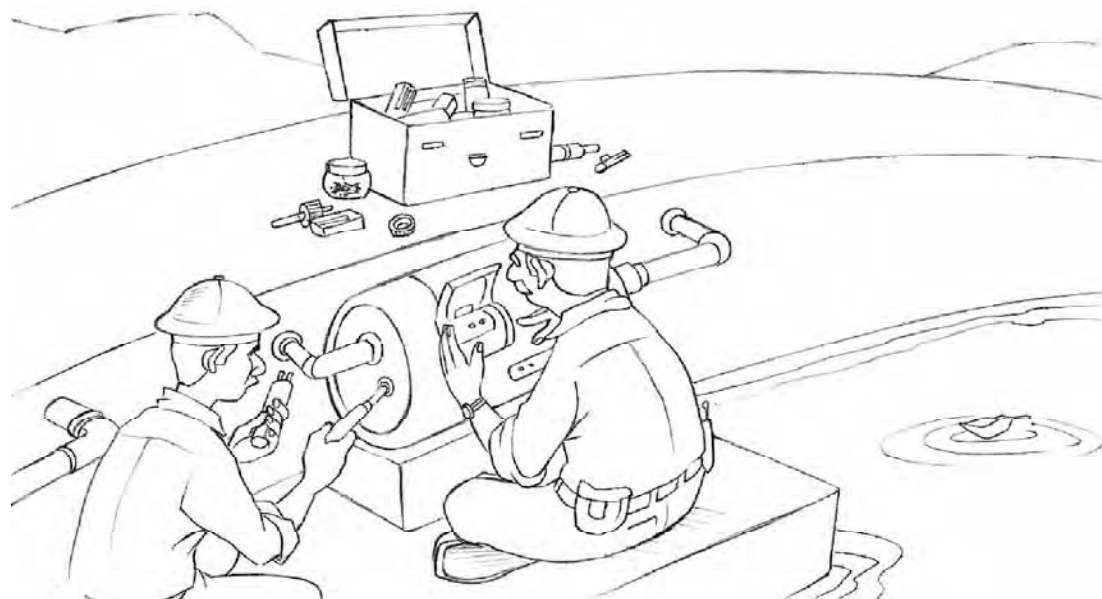
Sin embargo, con los cambios administrativos (se va un gobierno y llega otro), en algunos de estos municipios, se han perdido los avances en los programas de *gestión ambiental* debido a: no programar los recursos financieros para la operación de la *Unidad Operativa de Ecología*; haber establecido una Dirección o Subdirección de Ecología sin realizar las modificaciones en el marco jurídico correspondiente para regular su existencia y nivel administrativo; haber elaborado un proyecto de trabajo en la materia sin someterlo a la consideración del cabildo y de la ciudadanía en general, para establecerlo como un Programa Ambiental Municipal y sin realizar las adecuaciones jurídicas necesarias que obliguen al Ayuntamiento a contar siempre con éste, por citar algunas.

Derivado de lo anterior, se considera fundamental en el proceso de incorporación del SIGAM llevar a cabo las adecuaciones del marco jurídico correspondiente, lo que además permitirá trascender en el futuro a cualquier administración municipal.

Aspectos de la política ambiental que deben incluirse en el Reglamento

Para que cada uno de los lineamientos de la política ambiental puedan incorporarse en el Reglamento de Protección Ambiental, deben analizarse de manera independiente, en función de las características del Municipio y de los objetivos planteados para el SIGAM por el Ayuntamiento.

De dicho análisis se desprenderán las adecuaciones que permitirán insertar los lineamientos en todo el marco jurídico del Municipio, considerando sus mecanismos de operación y sus estrategias de actuación.



Para realizar dicho análisis, pueden adoptarse diversos criterios a fin de:

■ Dar seguimiento a las formalidades establecidas en la LGEEPA y en los reglamentos emitidos para algunos instrumentos de la política ambiental (ejemplo: impacto ambiental).

■ Dar seguimiento al proceso natural o ciclo de los elementos o recursos naturales que se pretende regular (ejemplo: manejo del agua en los centros de población).

■ Dar seguimiento a los artículos de la LGEEPA y de la ley ambiental estatal, en relación con lineamientos específicos (ejemplo: áreas naturales protegidas).

Con la implementación de estos criterios, para todos aquellos lineamientos de la política ambiental nacional que se pretendan incorporar al proceso de gestión ambiental en el municipio, podrán obtenerse:

- Las estrategias para su implementación en el municipio.
- Los aspectos sujetos a ser incorporados en el marco jurídico.
- El diagnóstico general de los recursos humanos y financieros necesarios para su aplicación.

En el siguiente cuadro se desarrollan, a nivel esquemático, cada uno de los tres criterios con los ejemplos señalados (impacto ambiental, agua y áreas naturales protegidas).

Criterios para Impacto Ambiental	
Proceso de gestión del impacto ambiental:	Por lo anterior, el Municipio debe establecer en el reglamento:
<ul style="list-style-type: none"> • El proponente: Es la persona física o moral que pretende desarrollar una obra o actividad que puede causar un desequilibrio ecológico o rebasar los límites establecidos en la normatividad en la materia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las obras o actividades que deberán sujetarse al dictamen de impacto ambiental. • La obligación del promovente de presentar ante la autoridad competente (federación o estado) los estudios de impacto ambiental de las actividades o proyectos que se pretendan desarrollar en el territorio municipal. • Para aquellas obras que requieran la presentación de la manifestación de impacto ambiental condicionar alguno de los permisos de competencia municipal (uso del suelo o construcción) a la entrega de una copia del estudio y del dictamen otorgado por la autoridad competente.
<ul style="list-style-type: none"> • El elaborador de la manifestación de impacto ambiental: Es la persona física o moral con registro de perito o facultado por el estado para elaborar los estudios de impacto ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer que cuando se solicite el permiso definitivo y se verifique el dictamen: <ul style="list-style-type: none"> — Si éste es negativo, no procederá el otorgamiento del permiso. — Si el dictamen es condicionado o aprobado entonces se otorgará el permiso definitivo y notificará a la unidad operativa de ecología del Municipio.

Proceso de gestión del impacto ambiental:	Por lo anterior, el municipio debe establecer en el reglamento:
<ul style="list-style-type: none"> • La autoridad evaluadora competente: federal o estatal, está facultada para: <ul style="list-style-type: none"> — Definir la metodología para elaborar los estudios. — Determinar, según su ámbito de competencia, la necesidad de presentar o no y en qué modalidad el estudio. — Recibir la manifestación, consultar a la autoridad de gobierno involucrada (estado o municipio) y proceder a evaluar el contenido. — Elaborar el dictamen técnico que puede ser: aprobatorio, condicionado o negativo. — Establecer, en el caso de dictamen aprobatorio y condicionado, los mecanismos de seguimiento y control de las políticas de mitigación planteadas y las condicionantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Facultar al área de ecología como responsable para dar seguimiento, en forma paralela a la autoridad competente, a las políticas de mitigación y las condicionantes establecidas en el dictamen de impacto, y en caso de encontrar anomalías en el cumplimiento de cualquiera de las condicionantes, notificar de inmediato a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) y al Instituto Nacional de Ecología (INE) o bien a la autoridad estatal correspondiente. En su caso, podrá establecer la cancelación del permiso de construcción o las sanciones correspondientes. • Por otra parte, el área de ecología deberá incorporar en sus registros (inventario de descargas de aguas residuales, de emisiones a la atmósfera, inventario de generadores de residuos según su clasificación, programa de verificación, etc.) los datos manifestados por el proponente. Para ello, deberá establecer los mecanismos del sistema de información y registro. • Establecer el área responsable y los procedimientos para interrelacionarse con la autoridad competente en el proceso de análisis de los estudios presentados, previo a los tiempos límite establecidos para su dictamen.

Cabe resaltar los siguientes aspectos:

El municipio no está facultado para dictaminar en materia de impacto ambiental, únicamente podrá opinar con relación a una obra o actividad ante la autoridad competente.

En el caso de aquellos municipios predominantemente rurales, o donde las actividades de mayor envergadura están inmersas en procedimientos administrativos ajenos al municipio, donde no se requiere el otorgamiento de permisos de uso del suelo y construcción (agricultura, ganadería, forestal, pesquero, etc.), lo más importante será establecer el área responsable de vincularse con las autoridades federales y estatales para participar en los procesos de toma de decisiones.

Sin embargo, en aquellos municipios donde existen procesos de desarrollo urbano o industriales significativos, adicionalmente resulta fundamental establecer el mecanismo que permita regular las obras o actividades que se pretenden desarrollar, sin el pretexto de que los proponentes hicieron lo que quisieron por tener un permiso otorgado por otra autoridad.

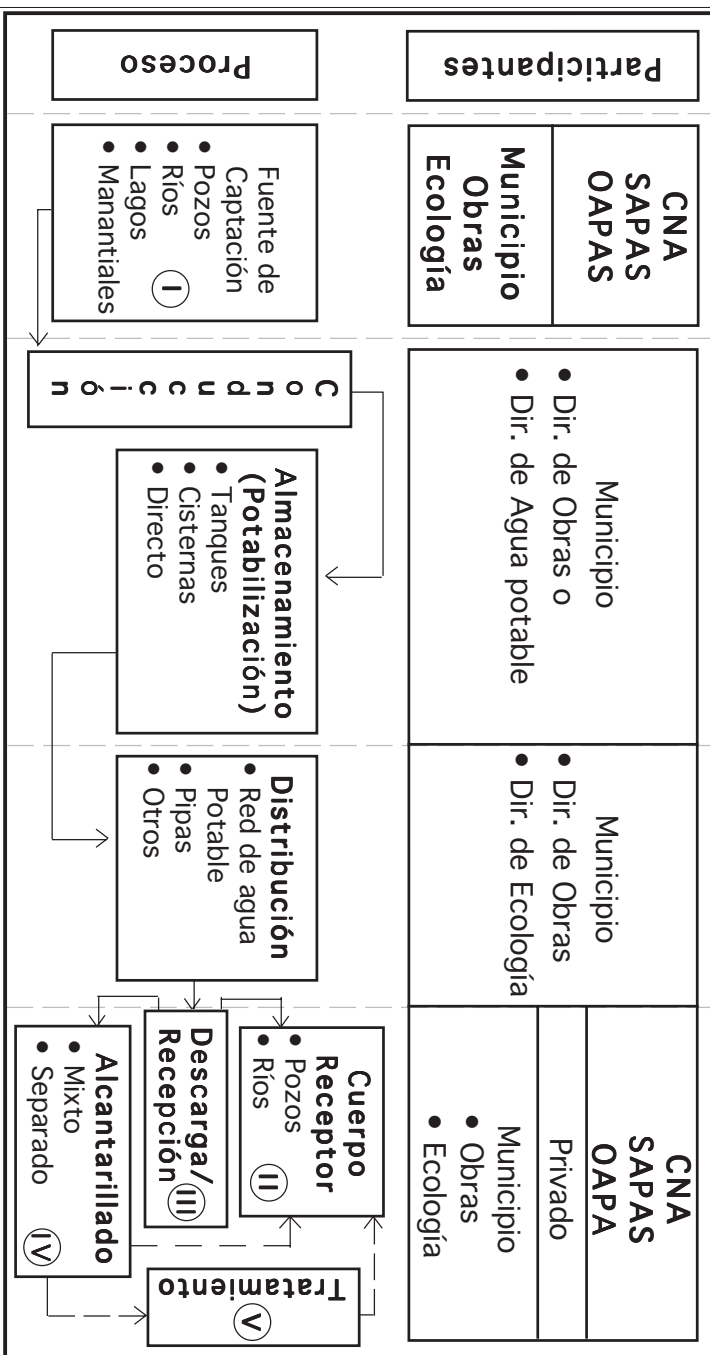
En este último caso, el mecanismo jurídico para lograrlo es a través de la vinculación entre los reglamentos de protección ambiental y el de construcción, lo que implica definirlo claramente en el proceso de transectorización. Para evitar duplicidad de funciones u omisión de las mismas, deberá incorporarse también en el Reglamento Interno del Ayuntamiento y, en caso de llegarse a la aplicación de una sanción, podrá también establecerse en el *Bando de Policía y Buen Gobierno*.



A manera de ejemplo, en el siguiente cuadro se muestra el proceso o ciclo del agua en un centro de población y las autoridades responsables y/o participantes, señalando de manera específica donde se debería incorporar la variable de gestión ambiental.

Ubicación de la Variable de Gestión Ambiental en el Proceso del Agua

PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DEL AGUA



Los números romanos indican los puntos de intervención de la variable ambiental.

Enseguida se revisarán cada uno de los puntos del proceso donde interviene la variable ambiental.

Intervención de la Variable Ambiental en el Proceso	
Proceso	Análisis de los lineamientos que pueden ser incorporados en el Reglamento de Protección Ambiental Municipal
I. Fuente de captación. Elementos: pozos, manantiales, ríos y lagos.	<p>Requerimientos operativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificación de los puntos o elementos de abastecimiento de agua potable. • Diagnóstico de las fuentes de abastecimiento y sus áreas de influencia: en términos de la capacidad, vida útil estimada, mecanismos de extracción, características físicas, químicas y biológicas del agua, origen del abastecimiento, características y condiciones ambientales del área de influencia. • Prevención y control de la contaminación de la fuente de abastecimiento; por ejemplo, en reforestación de zona de carga; la eliminación de basura en el área de influencia; el control de la contaminación del cuerpo de abastecimiento por actividades productivas, entre otras. <p>Requerimientos jurídicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El municipio puede regular al contar con inventarios de las diversas fuentes de abastecimiento, así como su caracterización. • Por otra parte, establecer que manejará programas de saneamiento y conservación en las áreas de influencia de los mismos.

Proceso	Análisis de los lineamientos que pueden ser incorporados en el Reglamento de Protección Ambiental Municipal
<p>II. Descarga directa a un cuerpo receptor. Elementos: ríos y lagos.</p>	<p>Requerimientos operativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contar con un inventario de los cuerpos receptores de aguas negras en las diversas áreas urbanas del municipio. • Identificar las descargas directas al o los cuerpos receptores, estableciendo su origen y definiendo el nivel de competencia de cada una. <ul style="list-style-type: none"> — En el caso de que sean de competencia estatal o federal, solicitar copia de autorización y registro de descarga, copia de los resultados de la caracterización para verificar el cumplimiento de la norma. De no existir, se deberá solicitar la intervención de la autoridad competente. — En el caso de que sean de competencia municipal, clasificar conforme el origen (vivienda, fraccionamiento, comercial, mercados, restaurantes, servicios, industrial) y definir si aplica o no la normatividad para cada uno de ellos. <p>Requerimientos jurídicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reglamentar que el municipio deberá contar con inventarios de los cuerpos receptores y de las descargas a los mismos, clasificando estas últimas conforme a los ámbitos de competencia y a la aplicabilidad de las normas oficiales mexicanas en la materia. En este caso, es importante aclarar el mecanismo de registro de las descargas existentes (ejemplo: a partir de la expedición del regla-

Proceso	Análisis de los lineamientos que pueden ser incorporados en el Reglamento de Protección Ambiental Municipal
<p>II. Descarga directa a un cuerpo receptor. Elementos: ríos y lagos.</p>	<p>mento, todas aquellas personas físicas o morales que cuenten con permiso de abastecimiento de agua deberán presentarse ante la autoridad municipal para registrar sus descargas, en un periodo no mayor a 6 meses).</p> <ul style="list-style-type: none"> • El municipio debe determinar dentro de sus políticas: el fomento de programas de captación de las aguas residuales (drenaje, colectores) y dar tratamiento integral a las aguas residuales; que todas las descargas que cuenten con el servicio de drenaje y alcantarillado, o se encuentren cerca de éstos, deberán conectarse al mismo; fomentar la utilización de tecnologías para disminuir la contaminación y para el uso y aprovechamiento más apropiado del agua. • En caso de no contar con el servicio de drenaje y alcantarillado, en aquellas descargas en las que aplique la normatividad, por ejemplo: en la pequeña industria, talleres, comercios, baños públicos, tintorerías, mercados, centrales de abastos, rastrojos, restaurantes, etc., solicitar a cada uno la caracterización de sus aguas con un laboratorio autorizado y exigir el cumplimiento de la normatividad (NOM-ECOL-001-1994). De no dar cumplimiento se aplican las sanciones correspondientes. • En caso de no contar con el servicio de drenaje y alcantarillado y de no aplicar la normatividad, por ejemplo en vivienda

Proceso	Análisis de los lineamientos que pueden ser incorporados en el Reglamento de Protección Ambiental Municipal
<p>II. Descarga directa a un cuerpo receptor. Elementos: ríos y lagos. (continuación)</p>	<p>unifamiliar, establecer que se promoverá la utilización de tecnologías alternativas para el control de contaminantes (fosas sépticas); y en caso de ser significativa la contaminación, se deberá proceder a la cancelación de las descargas o las sanciones correspondientes (ejemplo: una pequeña granja porcícola).</p> <ul style="list-style-type: none"> Independientemente de la normatividad, se requiere el diagnóstico del nivel de contaminación del cuerpo receptor y, en caso necesario, se establece un programa de saneamiento del cuerpo receptor. El Municipio, para elaborar este diagnóstico, tiene diversas alternativas desde el punto de vista reglamentario: a través de promover la concertación con instancias federales, estatales, universidades y organizaciones no gubernamentales; a través de programas de inversión directa; o simplemente por medio de comités de participación ciudadana que estén involucrados con el cuerpo receptor, por ejemplo: comunidades pesqueras, empresas patrocinadoras, etc. Asimismo, puede plantearse dentro de sus políticas, fomentar y desarrollar programas de saneamiento de los cuerpos receptores y los mecanismos para tal efecto.
<p>III. Descarga a alcantarillado. Elementos: previo al drenaje.</p>	<p>Requerimientos operativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Identificar e inventariar las descargas al drenaje y definir nivel de competencia de cada una, determinando los mecanismos que

Proceso	Análisis de los lineamientos que pueden ser incorporados en el Reglamento de Protección Ambiental Municipal
<p>III. Descarga directa a un cuerpo receptor. Elementos: ríos y lagos. (continuación)</p>	<p>utilizará para ello, tales como: solicitar registro directo, retomando el patrón de las descargas del área de obras, entre otros.</p> <ul style="list-style-type: none"> — Si son de competencia estatal o federal, el Municipio tiene dos alternativas: 1) solicitar el cumplimiento de la norma correspondiente (NOM-ECOL-002-1994), y de no cumplirla, aplicar la sanción directamente, y 2) solicitar en forma paralela la intervención de la autoridad competente. — Si son de competencia municipal, clasificar conforme el origen, ya sea vivienda, fraccionamiento, comercial, mercados, restaurantes, servicios, industria, etc., y definir si aplica o no la normatividad para cada una de ellas. <p>Si aplica la normatividad, ejemplo: giro comercial, se les solicita la caracterización de sus aguas con un laboratorio autorizado y se exige el cumplimiento de la normatividad (manejo de tecnología apropiada). De no cumplir, se aplican las sanciones correspondientes. El Municipio, si son de su competencia, establece los mecanismos de registro, control, verificación y sanciones para el cumplimiento de la normatividad.</p> <p>Si no aplica la normatividad, la responsabilidad recae en el Municipio y las alternativas dependen de su tipo de alcantarillado (mixto o separado). A nivel reglamentario, cuando no aplica la normatividad, la actuación del Municipio queda restringida a las áreas de fomento de la participación ciudadana, a través de la educación ambiental u otros instrumentos de la política ambiental.</p>

Proceso	Análisis de los lineamientos que pueden ser incorporados en el Reglamento de Protección Ambiental Municipal
IV. Alcantarillado mixto o separado. Elementos: drenaje.	<ul style="list-style-type: none"> • El área de obras deberá contar con un diagnóstico integral del drenaje en el Municipio, considerando aspectos tales como si se encuentran separadas las aguas negras y las pluviales; y las condiciones en que está, es decir, la vida útil. Del diagnóstico se desprenderán programas para: control de fugas que contaminan el manto freático, sustitución del drenaje, principalmente si se pretende la construcción de plantas de tratamiento, entre otras. • En todos aquellos casos de crecimientos urbanos o desarrollos nuevos deberá exigirse que el drenaje sea separado. <p>El drenaje siempre es de competencia municipal, pero corresponde al área de obras su administración y manejo, por lo que la vertiente ambiental en este punto se maneja a través de un proceso de transectorización, donde el área respectiva fomentará la separación de los drenajes existentes e incorporará en el reglamento respectivo que así se manejen en obras nuevas. Por otra parte, reglamentará la revisión periódica del drenaje para el control de fugas que pudieran contaminar el manto freático.</p>

Otro ejemplo es el relativo a las:

ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS (ANP)

Un *área natural protegida* es una zona de territorio nacional delimitada geográficamente, decretada, regulada, administrada y operada, a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación, en ambientes que no han sido alterados significativamente por las actividades humanas, para asegurar el equilibrio y continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos.



Crear una zona de preservación ecológica implica que:

- Se tenga muy claro el objetivo y razón de ser de la misma.
- Se delimite geográficamente de una manera precisa.
- Se prevea que el uso del suelo existente no vaya a ocasionar problemas sociales posteriores o, en su caso, los recursos para su expropiación.
- Se elabore el *plan de manejo*.
- Se prevean los mecanismos de participación social.
- Se definan esquemas de financiamiento.

Todos estos aspectos deben normarse de una u otra forma tomando en consideración los lineamientos marcados por el estado.

Las categorías existentes de las áreas naturales protegidas son:

- Reserva de la biósfera.
 - Parques nacionales.
 - Monumentos naturales.
 - Áreas de protección de recursos naturales.
 - Áreas de protección de flora y fauna.
 - Santuarios.
- } Federales
- Parques y reservas estatales.
- } Estatales
- Zonas de preservación ecológica de los centros de población.
- } Municipales

Conforme a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la participación de Municipio se resume en el siguiente cuadro.

Participación del Municipio según la LGEEPA

ARTICULADO	ANÁLISIS DE LOS ARTICULADOS
<p>Municipales: Art. 46, fracc. X. Zonas de preservación ecológica de centros poblacionales. Éstas se podrán establecer en áreas relevantes a nivel del Municipio que se signifiquen por su belleza escénica, su valor científico, educativo, de recreo, valor histórico, por la existencia de flora y fauna, por su aptitud para el desarrollo del turismo o por razones de interés general.</p>	<p>El Municipio deberá incorporar en su reglamento que podrá:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Decretar estas áreas naturales protegidas. • Definir de quién será responsabilidad elaborar el proyecto. • Establecer sus mecanismos de administración y operación.
<p>Art. 56: El estado y los municipios podrán promover ante la federación, el reconocimiento de las ANP que <u>conforme a su legislación</u> establezcan para compatibilizar los regímenes de protección correspondiente.</p>	<p>El reglamento deberá señalar que siempre que se decrete una ANP, se harán las gestiones necesarias, en coordinación con el estado, para que sean reconocidas por la federación.</p>
<p>Art. 56 bis: Los estados y municipios podrán participar en las sesiones del Consejo</p>	<p>Sólo en caso de que en el Municipio se encuentre decretada una ANP Federal,</p>

Participación del Municipio según la LGEEPA

ARTICULADO	ANÁLISIS DE LOS ARTICULADOS
<p>Nacional de Áreas Naturales Protegidas cuando se traten asuntos relacionados con ANP ubicadas dentro de su territorio.</p>	<p>establecerá su participación y el representante, en las sesiones del Consejo Nacional.</p>
<p>Art. 58: Tanto estados como municipios deberán opinar sobre la declaración de cualquier tipo de ANP dentro de su territorio.</p>	<p>Cuando se encuentre en proyecto de declaratoria una ANP de otro nivel de gobierno, se deberá establecer igualmente su participación y el responsable de emitir la opinión técnica correspondiente.</p>
<p>Art. 59: Ambos niveles de gobierno podrán promover el establecimiento de una ANP dentro de su territorio.</p>	<p>Fundamento jurídico para decretar una Área Natural Protegida.</p>
<p>Art. 64 bis: El Municipio, en el ámbito de sus competencias podrá:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover las inversiones públicas y privadas para el establecimiento y manejo de las ANP. 	<p>En el reglamento deberá definirse que al decretar una ANP establecerá los mecanismos financieros que le permitan dar cumplimiento al <i>plan de manejo</i> del área. Por otra parte, establecerá cuál</p>

Participación del Municipio según la LGEEPA

ARTICULADO	ANÁLISIS DE LOS ARTICULADOS
<ul style="list-style-type: none"> • Establecer, o en su caso, promover mecanismos para captar recursos financieros para apoyar el manejo de las ANP. • Promover, en coordinación con la SEMARNAT, ante la SHCP que en las participaciones presupuestales federales que corresponden al Municipio se considere como criterio la superficie que éste destine a la preservación de los ecosistemas. 	<p>va a ser el mecanismo y el responsable de la coordinación con el estado y la SEMARNAT para gestionar ante la SHCP sus participaciones presupuestales federales correspondientes.</p>
<p>Art. 64 bis 1: En el ámbito de sus respectivas competencias, podrán otorgar a propietarios, poseedores, organizaciones sociales, públicas o privadas, pueblos indígenas, concesiones, servicios o autorizaciones para la realización de obras o actividades en las ANP de conformidad con la declaración y sus respectivos programas de manejo.</p>	<p>Dentro del articulado del reglamento de protección ambiental deberá quedar establecido que en caso de crearse una ANP deberá elaborarse un programa de manejo de la misma, y que dependiendo de lo que éste señale, podrán otorgar concesiones, servicios o autorizaciones.</p>

Participación del Municipio según la LGEEPA

ARTICULADO	ANÁLISIS DE LOS ARTICULADOS
<p>Art. 65: Participar en la elaboración de los planes de manejo de las ANP federales dentro de su territorio y elaborar los de su propio ámbito de competencia.</p>	<p>En caso de tener en su territorio una ANP federal, señalar quién sería el representante y sus facultades para participar en la elaboración de los programas de manejo correspondientes.</p>
<p>Art. 67: La SEMARNAT podrá, una vez que cuente con el programa de manejo respectivo, otorgar a los gobiernos de los estados o los municipios, así como a ejidos, organizaciones sociales y empresariales, la administración de las ANP federales, a través de un acuerdo o convenio.</p>	<p>Sólo en caso de tener una ANP federal, y estar en posibilidades técnicas y económicas, o en su caso, contar con organismos de participación ciudadana interesados en colaborar con el Municipio en el manejo de dicha área, se establecerán los mecanismos para solicitar a la SEMARNAT la administración de la misma.</p>



(ANEXO)

Normas oficiales mexicanas en materia ambiental de aplicación municipal

NOM-002-ECOL-1996. Establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales a los sistemas de alcantarillado urbano o municipal.

NOM-041-ECOL-1999. Establece los límites máximos permisibles de emisión de gases contaminantes provenientes del escape de los vehículos automotores en circulación que usan gasolina como combustible.

NOM-043-ECOL-1993. Establece los niveles máximos permisibles de emisión a la atmósfera de partículas sólidas provenientes de fuentes fijas.

NOM-045-ECOL-1996. Establece los niveles máximos permisibles de opacidad del humo proveniente del escape de vehículos automotores en circulación, que usan diesel o mezclas que incluyan diesel como combustible.

NOM-047-ECOL-1999. Establece las características del equipo y el procedimiento de medición para la verificación de los niveles de emisión de contaminantes, provenientes de los vehículos automotores en circulación que usan gasolina, gas licuado de petróleo, gas natural u otros combustibles alternos.

NOM-048-ECOL-1993. Establece los niveles máximos permisibles de emisión de hidrocarburos, monóxido de carbo-

no y humo, provenientes del escape de las motocicletas en circulación que utilizan gasolina o mezcla de gasolina-aceite como combustible.

NOM-049-ECOL-1993. Establece las características del equipo y el procedimiento de medición para la verificación de los niveles de emisión de gases contaminantes, provenientes de las motocicletas en circulación que usan gasolina o mezcla de gasolina-aceite como combustible.

NOM-050-ECOL-1993. Establece los niveles máximos permisibles de emisión de gases contaminantes provenientes del escape de los vehículos automotores en circulación que usan gas licuado de petróleo, gas natural u otros combustibles alternos como combustible.

NOM-076-ECOL-1995. Establece los niveles máximos permisibles de emisión de hidrocarburos no quemados, monóxido de carbono y óxidos de nitrógeno provenientes del escape, así como de hidrocarburos evaporativos provenientes del sistema de combustible, que usan gasolina, gas licuado de petróleo, gas natural y otros combustibles alternos y que se utilizarán para la propulsión de vehículos automotores, con peso bruto vehicular mayor de 3,857 kilogramos nuevos en planta.

NOM-077-ECOL-1995. Establece el procedimiento de medición para la verificación de los niveles de emisión de la opacidad del humo proveniente del escape de los vehículos automotores en circulación que usan diesel como combustible.

NOM-080-ECOL-1994. Establece los límites máximos permisibles de emisión de ruido proveniente del escape de los vehículos automotores, motocicletas y triciclos en circulación y su método de medición.

NOM-081-ECOL-1994. Establece los límites máximos permisibles de emisión de ruido de las fuentes fijas y su método de medición.

NOM-083-ECOL-1996. Establece las condiciones que deben reunir los sitios destinados a la disposición final de los residuos sólidos municipales.

NOM-084-ECOL-1994. Establece los requisitos para el diseño de un relleno sanitario y la construcción de sus obras complementarias.

Bibliografía

Centro Estatal de Desarrollo Municipal del Estado de Puebla. (1998). Compendio de reglamentos municipales, México.

Centro Nacional de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación. (1997). Guías técnicas de capacitación municipal, México.

Centro Nacional de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación. (1993). Gobierno y administración municipal en México, México.

Fundación Friedrich Eberth. (1987). Nuestro futuro común, un resumen. Explicación del reporte Brundtland, México.

GONZÁLEZ Gaudiano, Édgar. (1998). Centro y periferia de la educación ambiental, México, Mundi Prensa.

Instituto Nacional de Solidaridad. (1994). Historia y diversidad del municipio en México, Serie: La Reforma del Estado no. 1, México, SEDESOL.

Ley General del Equilibrio y la Protección al Ambiente. (1997). México.

MEDINA Giopp, Alejandro (1992). Experiencias relevantes sobre tipología ambiental municipal. Documento de trabajo 11 de Administración Pública, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Programa de Medio Ambiente 2000-2006.

Programa para un Nuevo Federalismo 2000-2006.

Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. (1996). Hacia un programa para la descentralización de la SEMARNAT, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Página web: semarnat.gob.mx

Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Documento elaborado por Ligia González García de Alba). (1997). Estrategia de descentralización de la gestión ambiental, México, Coordinación General de Descentralización.

World Watch Institute. (1990). El mundo, medio ambiente 1990, un reporte del World Watch Institute sobre el avance hacia una sociedad sustentable, México, Fundación Universo Veintiuno.



México D.F.
Diciembre 2004
Tiraje: 5,000 ejemplares



Guía para el Buen Gobierno Municipal

TOMO DIEZ

FORTALECIMIENTO MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

Habilidades

Directivas de

las Autoridades

Municipales

DIEZ

Serie: Guía para el Buen Gobierno Municipal
Introducción al Gobierno y Administración Municipal
Primera Edición, diciembre 2004, México, D.F.

Impreso en México

Autorizamos la reproducción de materiales
tomados de esta Serie, citando la fuente.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO
RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN. SAGARPA
Municipio Libre No. 377 Col. Sta. Cruz Atoyac,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 91.83.10.00
www.sagarpa.gob.mx

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. SEGOB
INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL
DESARROLLO MUNICIPAL. INAFED
Tejocotes No. 1264 esq. Limas Col. del Valle,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 50.62.20.00
www.inafed.gob.mx

INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE
CAPACIDADES DEL SECTOR RURAL. INCA Rural
San Lorenzo No. 1151 3er. piso Ala «A» esq. Cuauhtémoc
Col. Sta. Cruz Atoyac,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 91.83.01.80
www.inca.gob.mx

Este tomo forma parte de una serie de 10 ejemplares y pertenece al acervo cultural del Municipio para su consulta.

Directorio

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA,
DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN.
SAGARPA

Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Roberto Cedeño Sánchez
*Dir. Gral. de Programas Regionales y
Organización Rural*

José Tulais López
Director de Programas Regionales

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
SEGOB
INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y
EL DESARROLLO MUNICIPAL
INAFED

Felipe de Jesús Cantú Rodríguez
Director General del INAFED

José Octavio Acosta Arévalo
*Director de Capacitación y Profesionalización
del INAFED*

INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO
DE CAPACIDADES DEL SECTOR RURAL
INCA Rural

Leticia Deschamps Solórzano
Directora General del INCA Rural



Índice General de la Serie

Tomo 1

INTRODUCCIÓN AL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

- ¿Qué es el Gobierno Municipal?
- Organización de la Administración Pública.
- Características del Buen Gobierno y la Administración Municipal.
- Cómo Construir Equipos de Trabajo Motivados y Eficientes.

Tomo 2

EL MARCO JURÍDICO Y LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS MUNICIPIOS

- Marco Jurídico del Municipio y Reglamentación.
- Facultad Reglamentaria del Ayuntamiento.

Tomo 3

LOS SECRETOS DEL BUEN ALCALDE O PRESIDENTE

- Liderazgo y Administración Municipal.
- Cómo Construir Gobiernos Democráticos.
- Cómo Funciona el Buen Gobierno Municipal.
- Decálogo del Buen Alcalde o Presidente.
- Agenda del Presidente.

Tomo 4

LAS FINANZAS MUNICIPALES: CÓMO SE INTEGRAN Y CÓMO INCREMENTARLAS

- Finanzas Públicas Municipales.
- Cómo Incrementar los Recursos Financieros Municipales.

Tomo 5

EL PAPEL DEL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO DE SUS COMUNIDADES

- Desarrollo, Descentralización y Democratización Local: El Rol del Municipio en el Desarrollo Local Integral.
- La Función Principal de un Gobierno Local: Dinamizar el Desarrollo de sus Comunidades.

Tomo 6

EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

- La Planeación del Desarrollo.
- El Plan Municipal.
- El Control del Plan Municipal.

Tomo 7

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESARROLLO LOCAL

- La Participación Ciudadana en la Gestión Local.
- La Planificación con Participación de la Comunidad.
- Los Gobiernos Locales y la Gestión Participativa.

Tomo 8

SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES Y LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

- Servicios Públicos Municipales.
- Protección del Patrimonio Cultural de la Nación.



Tomo 9

GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL

- Política Ambiental.
- La Gestión Ambiental Municipal
- Proceso de Instalación del Sistema de Gestión Ambiental Municipal.
- Marco Jurídico de la Gestión Ambiental Municipal.
- Elaboración del Reglamento Municipal de Protección Ambiental.

Tomo 10

HABILIDADES DIRECTIVAS DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES

- Liderazgo de la Autoridad Municipal.
- Trabajo en Equipo.
- Comunicación Eficaz.
- Toma de Decisiones.
- Negociación y Manejo de Conflictos.

Contenido

Capítulo I

Liderazgo de la Autoridad Municipal.....1

Capítulo II

Trabajo en Equipo.....25

Capítulo III

Comunicación Eficaz.....33

Capítulo IV

Toma de Decisiones.....41

Capítulo V

Negociación y Manejo de Conflictos.....65

Presentación

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, antes CEDEMUN), desde su creación en el año de 1983, ha buscado mejorar la calidad de gestión de los municipios a través de la capacitación, el apoyo técnico, el diseño y la distribución de publicaciones y materiales educativos, así como la difusión de información. El INAFED reconoce que el municipio es el núcleo donde la relación de los vecinos y su gobierno es permanente, por tanto, es donde mejor se expresa la problemática social.

En esta perspectiva, se aprobó en el año 2001 la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, misma que contiene por vez primera, un enfoque territorial como herramienta para mejorar la competitividad rural local y la planeación rural regional con participación comunitaria.

El enfoque territorial destaca la relevancia de que el territorio se constituya en el objeto central de las políticas públicas, de tal forma que correspondan con los elementos distintivos de las diferentes realidades locales y promuevan la cooperación entre agentes públicos y privados, nacionales y locales, como elemento fundamental para la gestión del desarrollo.

Consecuentemente con esta orientación, el Instituto Nacional para el Desarrollo de las Capacidades del Sector Rural (INCA Rural) y la SAGARPA a través de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, han desplegado un conjunto de acciones para impulsar el desarrollo rural de los municipios y mejorar la capacidad de gestión de sus administraciones, entre las que destaca, la Estrategia de Fortalecimiento Institucional Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable.

El INAFED se suma a estas iniciativas y presenta la serie de 10 *“Cuadernos para el Buen Gobierno Municipal”* con el propósito de contribuir a una nueva visión del municipio y del desarrollo local, ofreciendo un amplio panorama sobre la organización, funcionamiento, marco jurídico, finanzas, participación ciudadana, servicios públicos y desarrollo municipal.

Con estos materiales queremos sumarnos al esfuerzo de hacer de los gobiernos municipales, verdaderos órdenes de gobierno, que encuentran las soluciones a los problemas existentes.

A partir de estos principios, ponemos a disposición de los municipios, sus autoridades y funcionarios este material, esperando contribuya a un mejor ejercicio de sus responsabilidades públicas.

*Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural.*

Introducción

El ejercicio del buen gobierno requiere no sólo de la buena voluntad de las autoridades locales. Se requiere también de capacidades, actitudes y habilidades adecuadas al cargo.

El propósito de la presente Guía es facilitar el conocimiento de las habilidades básicas que requieren las autoridades municipales para mejorar la interacción con otras personas; ya sea su propio equipo de trabajo, los ciudadanos, las organizaciones sociales, los grupos políticos, entre otros. Así como también conocer algunas estrategias y técnicas de negociación, comunicación efectiva, trabajo en equipo y toma de decisiones.

Las habilidades que se presentan a continuación, son aquellas que la experiencia considera más necesarias. Obviamente no son las únicas. Pero, probablemente, son las más importantes y las que más impacto generan.

- ¿Qué es el liderazgo?
- ¿Qué tipos de liderazgo existen?

- ¿Qué roles debe desempeñar una autoridad municipal?
- ¿Qué es un equipo de trabajo y cuáles son sus características?
- ¿Qué pasos hay que dar para resolver un problema?
- ¿Cómo comunicarnos efectivamente?
- ¿Qué barreras impiden la comunicación?
- ¿Cómo escuchar activamente?
- ¿Cuál es el proceso para tomar decisiones efectivas y eficaces?
- ¿Qué es un conflicto y cómo hay que manejarlo?
- ¿Cómo desarrollar una negociación donde todos ganen?

Estas son algunas de las preguntas a las que esta guía pretende dar una respuesta simple y práctica.



capítulo uno

Liderazgo de la Autoridad Municipal





capítulo dos

Trabajo en Equipo





capítulo tres

Comunicación Eficaz





capítulo cuatro

Toma de Decisiones





capítulo cinco

Negociación y Manejo de Conflictos



I. Liderazgo de la autoridad municipal

¿Qué cambios se han producido en el ámbito mundial en lo económico, político, social y cultural que afectan nuestra vida y nuestro quehacer desde la función pública que desempeñamos?

¿Qué cambios se han producido en el ámbito nacional en lo económico, lo político, social y lo cultural que afectan nuestra vida y nuestra función pública?

¿Qué cambios se han producido en el ámbito local en lo económico, lo político, lo social y cultural, que afectan nuestra vida y nuestra función pública?

- Vivimos en un mundo planetario en donde las acciones emprendidas en una parte del mundo, a menudo, afectan a quienes viven a miles de kilómetros de distancia.
- Muchos de los problemas que usted está llamado a resolver como autoridad local son tan complejos que requieren estrategias de liderazgo, y no sólo medidas administrativas.



- La magnitud y frecuencia de los asuntos e intereses ajenos a la jurisdicción del gobierno local que usted sirve se ha incrementado significativamente en los últimos años. Usted ya no puede pasar por alto los asuntos externos en sus esfuerzos por construir su propia comunidad.
- El aparentemente eterno drama de la falta de recursos y de la creciente demanda social por servicios en el ámbito municipal, ha mostrado la inoperancia de un enfoque poco dinámico y conservador sobre los municipios, así como lo peligrosa que resulta una visión limitada y burocrática para la viabilidad de las comunidades locales.

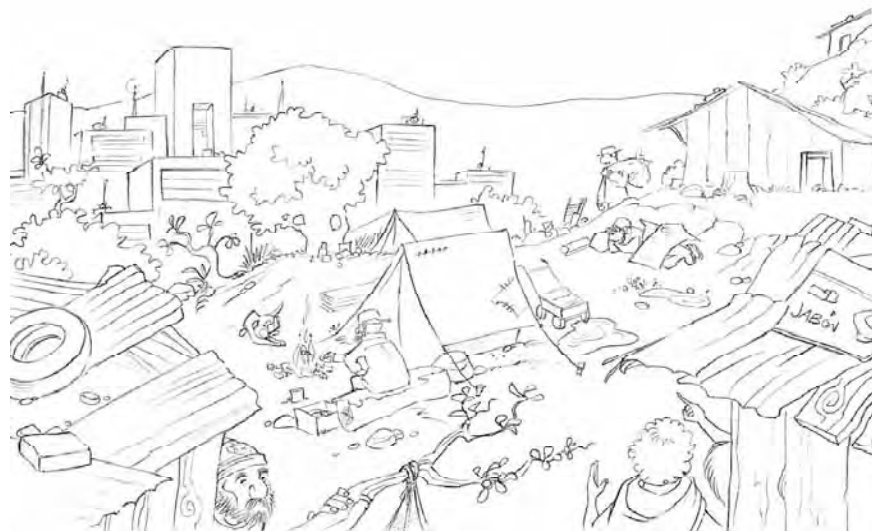
Gran parte de lo que usted enfrenta como autoridad municipal, en estos días, requiere tanto de una nueva forma de pensar como de soluciones inéditas y una dosis considerable de voluntad política. La capacitación para usted y sus colegas debe reflejar esta realidad y responder a estos desafíos.



Por ello, la tarea de capacitarnos debe ir más allá del enfoque minimalista que le dice lo que no debe hacer en función de los límites legales de su acción o de los procesos administrativos planteados. Aunque este tipo de capacitación es importante y necesario, necesitamos desarrollar nuestras habilidades para operar en forma efectiva en un entorno difícil y en muchas ocasiones adverso. Se necesita trabajar sobre los elementos que nos permitan actuar con decisión y responsabilidad en su rol de líder. Recuerde que el líder no nace, se hace y que el liderazgo ha sido definido como el proceso que la gente común utiliza para sacar a relucir lo mejor de sí y de los demás.

II. ¿Podemos nosotros mejorar la situación actual de nuestros municipios?

Existe al menos una escuela de pensamiento que plantea que el desafío del gobierno local es un asunto que llama a la desesperanza, especialmente en las áreas urbanas. Y nosotros seríamos los primeros en admitir que los hechos son un argumento suficientemente fuerte.

Se espera que la población urbana de los países en desarrollo aumenten en un 66% en los próximos 15 años. Actualmente, casi un cuarto de los habitantes urbanos de nuestros países viven en extrema pobreza. Esto representa una pesada carga sobre los recursos e infraestructura locales, mientras la demanda por más servicios e infraestructura física crece día a día.





Estas demandas se producen en un marco de grave deterioro del medio ambiente, altas tasas de delincuencia, desempleo, deterioro del equipamiento, contaminación de las aguas, tráfico saturado, falta de oportunidades de acceso a vivienda y bancarrota municipal.

La lista de demandas sobre los gobiernos locales de países en desarrollo es prácticamente infinita. La situación es tan crítica que muchos piensan que no tiene salida.

Por el lado de la oferta municipal, las cosas tampoco se ven muy optimistas. Muchos perciben a los gobiernos locales como débiles y poco efectivos. Difícilmente se encontrará en los arsenales de muchos municipios, un instrumento que mida los desafíos que enfrentan, y muy pocos parecen prever el crecimiento de los problemas de su comunidad.

Cuántas veces usted se habrá preguntado: Realmente, “¿podría yo establecer una diferencia en la forma en que se maneja y gobierna mi municipio?” Por suerte, las personas sí pueden marcar la diferencia en la vida de sus comunidades.

Numerosas experiencias de gobierno local demuestran que un liderazgo participativo y transformador ha logrado producir importantes cambios en favor de la comunidad municipal. Este tipo de liderazgo es una rica combinación de habilidades, valores y comportamientos que pueden ser fortalecidos y mejorados con esfuerzos de capacitación y retroalimentación constante.

III. Comportamientos del liderazgo transformador

Liderazgo es un proceso de interacción entre personas, en el cual una de ellas conduce, mediante su influencia personal y poder, las energías, potencialidades y actividades de un grupo, para alcanzar una meta y transformar su organización y su entorno. Para lograr este proceso es necesario:

1. Desafiar los procesos para que las cosas funcionen

El dirigente se transforma en líder cuando adquiere la capacidad de desarrollar una visión que desafía procesos rutinarios para influir y transformar el entorno y las condiciones establecidas. Esto se logra si permanentemente se tiene una actitud de innovación, si se busca provocar cambios en el estatus que, si se exploran oportunidades y se experimentan y se toman riesgos aprendiendo de sus errores y aciertos.

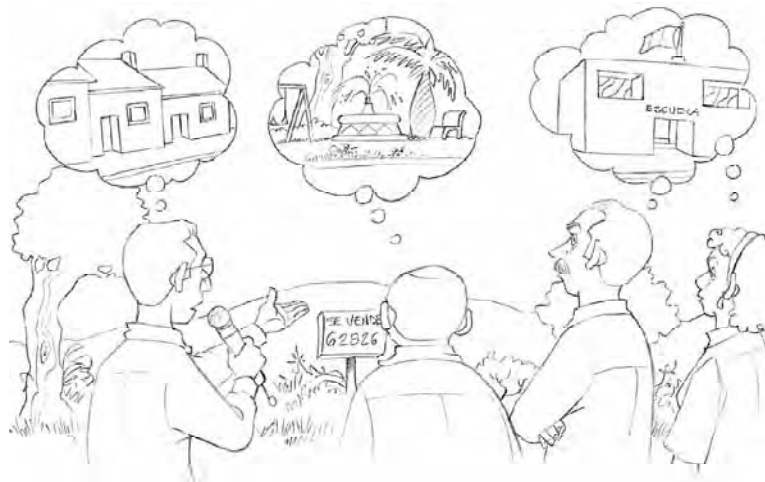
2. Inspirar una visión compartida

El liderazgo es la capacidad de describir lo que será un gobierno local en el futuro a partir de su historia pasada. Las visiones están frecuentemente orientadas al futuro y, por lo tanto, implican lo que algunos podrían llamar un elemento de inspiración. Hay un antiguo refrán que dice “no puedes encender una fogata con un fósforo mojado”. Lo mismo pasa con la visión compartida.

Hace falta capacidad para pensar en términos de una “visión compartida”. Tener visión significa pensar el futuro en términos de lo que es necesario hacer ahora, a fin de lidiar con éxito con lo que creemos que puede depararnos el mañana. Para una autoridad, es la capacidad de planificar el futuro en forma concreta, tomar decisiones paulatinas que pongan fundamentos para resolver los problemas de la comunidad, en forma tal que se pueda ajustar o revocar, si fuera necesario, si así lo demanda la satisfacción de las necesidades y los desafíos de la emergente realidad.

Para que sean inspiradoras, estas visiones deben fijar altas expectativas de logro para la comunidad. Estas visiones inspiradoras ganan prestancia y solidez no sólo cuando son compartidas sino cuando evolucionan a partir del intercambio.

Tienen *liderazgo*, los dirigentes que inducen a sus seguidores a actuar por objetivos que sintetizan los valores y motivaciones —los anhelos y necesidades, las aspiraciones y expectativas— tanto de los líderes como de sus seguidores.



Por tanto, la visión inspiradora es la capacidad de ver tanto los propios valores y motivaciones como los de quienes nos acompañan. El liderazgo inspirador es la capacidad de actuar con coraje y convicción respecto de tales valores y motivaciones.

Para conducir al pueblo, debes caminar tras él.
Lao - Tzu

3. Permitir que otros actúen

Ésta puede ser la principal arma que usted tiene en el arsenal del gobierno local para hacer que las cosas funcionen.

- Posibilitar en la comunidad.

La dimensión menos comprendida del *liderazgo* es la que alguien podría llamar “dirigencia generosa”, es decir, la que llega a los demás sin preocuparse de obtener beneficios personales. Cuando un Presidente Municipal, por ejemplo contribuye a que las demás personas puedan romper la dependencia ya sea de la pobreza, la ignorancia, el comportamiento estereotipado o la negación de los servicios humanos básicos, también está brindando a la comunidad la mejor calidad de liderazgo que existe. El dirigente electo que posibilita o alienta a los demás miembros de la comunidad para que jueguen un papel más significativo y autónomo, es un líder verdadero.

- Delegación: posibilitar dentro de la institución.

Uno de los comportamientos directivos más difíciles de encontrar en los municipios es la delegación, a pesar de que ésta, es uno de los recursos más valiosos que tienen los dirigentes para hacer que las cosas funcionen y, podríamos añadir, para desarrollar los recursos humanos de la organización.

A menudo no se delega debido a que se supone que los subordinados no son capaces de asumir otras responsabilidades. Por otro lado, el personal subordinado puede no ser capaz debido a que nunca se le ha dado la oportunidad de asumir aquellas responsabilidades.

La mayoría de las autoridades municipales podría cubrir más y mejor sus funciones si optimizaran la participación y el uso de las capacidades de su personal; desde el funcionario de mayor jerarquía hasta el de menos nivel. Aunque se trate de una responsabilidad primaria de la administración, se debe alentar desde la autoridad este tipo de comportamiento en todos los niveles de la organización municipal.



4. Modelar el camino

Ejercer el *liderazgo* implica una planificación de actividades a largo y corto plazo. La planificación de inversiones de capital y la acción de largo plazo se basan, en parte, en las necesidades materiales de quienes vivirán el futuro y su disposición a compartir la carga de las inversiones que usted hace ahora en su nombre. En muchos sentidos, son actos de fe. Pero es importante que los líderes piensen y actúen con la mira en el futuro y sean dinámicos en sus decisiones. Las decisiones reactivas a menudo son necesarias para realizar algo que no fue hecho en la forma correcta a su tiempo, o que ha sufrido los efectos del uso o que por una u otra razón necesita atención. Las decisiones dinamizadoras son aquellas que enfocan los problemas antes de que sucedan, no dejan las cosas tal y como están hasta que necesiten ser reemplazadas (al menos, reemplazada antes de lo previsto).

Esto puede sonar a tarea poco relevante para ser considerada como un elemento constitutivo del *liderazgo*. Este término es la capacidad que tiene la gente común para hacer cosas extraordinarias. En casi todas las comunidades, la actitud de las autoridades para pensar y actuar a futuro y con decisión en las acciones que emprenden, a menudo es un acto extraordinario de coraje y *liderazgo*.



Si nadie rema, el bote se hunde.



Proverbio mongol

5. Hacer posible la emulación

El ser elegido para ejercer un cargo oficial representa un acto de confianza de parte de quienes lo eligieron. También lo expone en el centro de las miradas públicas, creándose expectativas sobre su persona y su comportamiento. Aunque esto pueda parecer una pesada carga, también puede ser visto como una oportunidad para motivar a otros, y comprometerlos en el servicio a la comunidad.

Es fundamental tener en cuenta que los líderes no alcanzan el éxito por sí solos, siempre lo logran con su equipo, la palabra clave es “nosotros” y no “yo”. Los líderes involucran a todos a asumir los resultados del proyecto del que forman parte. Animan a la gente a que colabore, hacen equipo y les dan poder.





Quizás el mayor desafío de un líder es hacer que las cosas funcionen para el beneficio de toda la comunidad. Poner en práctica las visiones nunca es fácil y rara vez rápido. Muchos potenciales dirigentes confunden control con poder. Lo que a menudo pasan por alto es el amplio espectro de recursos latentes que existen dentro de sus comunidades. El otro recurso que casi siempre es subutilizado por muchos líderes es la organización en sí del gobierno local.

Tres estrategias pueden aumentar la efectividad del personal para ayudar a poner en práctica las visiones del dirigente, éstas son:

- Involucrar a los funcionarios claves en las etapas tempranas de las nuevas propuestas;
- Proveer los recursos necesarios que se requieren para ejecutarlas, incluyendo la autoridad, responsabilidad y libertad para ponerlas en práctica; y,
- Desafiar permanentemente el *statu quo*, la propia tendencia a sentirse seguro y la capacidad de la organización para ocultarse tras el sistema, cuando se requieren cambios evidentes por satisfacer las necesidades y demandas de la comunidad.

IV. Los roles de la autoridad municipal

Como autoridad local se le pide que haga muchas cosas en el desarrollo de sus labores, que desempeñe diversos roles. Estos diferentes roles y expectativas hacen que su tarea como líder local electo represente un difícil desafío.

1. Hacedores de políticas

Involucra el establecimiento de metas, análisis de alternativas y definición de estrategias que guíen las actuales y futuras acciones en beneficio de la comunidad.

El de “hacedor de política” es quizá el más obvio y menos comprendido de los roles que desempeña una autoridad local. Ese es el rol que provee el gran cuadro de la comunidad; establece metas de largo plazo; desarrolla planes estratégicos de acción y define con la comunidad sus prioridades y valores. Cuando las autoridades asumen un rol pasivo en el quehacer político, otras fuerzas se mueven para llenar el vacío.

2. Tomadores de decisiones

Configurar su propia opinión cuando existe una opción o decisión por tomar.

El de “tomador de decisiones” es el rol más asociado con el proceso que define quién es usted y qué representa. Un escritor ha definido una decisión real como: un compromiso, libre, incondicional, total y personal con una opción o elección o con un grupo de ellas. Considerando también aquellas deci-

siones tomadas por grupos, de las cuales la más significativa es la que toman los ayuntamientos. De igual manera incluye la más elusiva de todas las decisiones: la decisión de no decidir.

3. Comunicadores

Dar y recibir información, ideas, y opiniones con precisión y conocimiento.

El de comunicadores es el que usted usa con mayor frecuencia. Por lo tanto, casi siempre expresa su presencia política en el gobierno y la comunidad. El rol de comunicador es complicado debido a las muchas opciones de que se dispone. Muchas de ellas involucran habilidades y actitudes especializadas. Por ejemplo, ¿Estamos hablando de comunicación oral o escrita? ¿De comunicación a un grupo de gente o a una sola persona? ¿De comunicación en un entorno formal o informal? Las habilidades de comunicación se vinculan con lo que usted trata de lograr a través de la comunicación con los demás. Particularmente importante es el “arte de saber escuchar”, habilidad que, según algunos cínicos, está ausente de la escena política.

4. Facilitadores

Promover el esfuerzo colectivo; ayudar a otros a resolver sus problemas; asegurar encuentros productivos ya sea para deliberar o tomar decisiones; y, finalmente, resolver positivamente los conflictos.

El rol de facilitador —término relativamente nuevo— encierra mucho de lo que los líderes efectivos han realizado por siglos. El facilitador es alguien que “hace más fáciles las co-

sas". Este rol requiere diversas habilidades, como trabajar con comités o grupos comunitarios; intervenir para atender productivamente los conflictos; capacidad para ayudar a que otros resuelvan sus problemas, definiéndolos y diferenciando los síntomas de las soluciones.



5. Posibilitadores

Hacer que las cosas sean posibles, prácticas y más fáciles para quienes no están preparados para hacerlas por sí mismos.

El rol de posibilitador define el rol del gobierno local en función de lo que otros pueden hacer. Es decir, su capacidad para movilizar los recursos de la sociedad. Se ha desarrollado a partir de la idea innovadora del papel de los actores sociales, civiles y privados como proveedores o dinamizadores de programas y servicios, así como de la capacidad de las personas para satisfacer muchas de sus propias necesidades cuando reciben el tipo de apoyo adecuado por parte de instituciones

públicas, incluido el gobierno local. La escasez de recursos públicos hace imperativo cumplir este rol en aquellos gobiernos municipales que están dispuestos a jugar un papel en el desarrollo de la comunidad.

6. Negociadores

Ayudar a que otros lleguen a soluciones de consenso cuando existen necesidades e intereses en disputa.

El de negociador es el rol que puede requerir las mayores habilidades. El acuerdo ideal es aquel que satisface criterios de solución en el que todos ganan. Estos son acuerdos en donde todos los involucrados ven mejoradas sus condiciones previas a la negociación, aunque no sean todo lo mejor que esperaban.

7. Economistas

Tomar decisiones acerca del aumento, asignación y gasto de los fondos públicos.

El de economista es el rol más tradicional y, sin duda, el más importante que usted desempeña. En el centro de éste se encuentra lo que usted hace para preparar los presupuestos y cómo analiza cuidadosamente lo que sucede durante el año con las finanzas del gobierno local. Las recaudaciones; el control de gastos, imprevistos; tendencias; etc.

8. Fiscalizadores

Asegurar que el Cabildo y el personal municipal hagan las cosas adecuadas, y las hagan bien, mediante actividades tales como el monitoreo y la evaluación de políticas, programas y servicios.

El rol de fiscalizador debe servir no sólo para vigilar el gasto, sino para controlar que sus políticas sirvan realmente a la comunidad. Con demasiada frecuencia el rol de supervisor se relaciona con aspectos como la mala conducta por parte del personal. Un rol más activo como fiscalizador significa evaluar los resultados de los servicios públicos para asegurar que son congruentes con sus políticas o que la calidad del servicio satisface estándares establecidos. Esto sugiere que el Cabildo ha definido claramente los estándares de desempeño. Controlar el desempeño en forma efectiva requiere parámetros para medirlo. Como se puede ver, el rol de fiscalizador se va haciendo complejo a medida que se le asume con seriedad.

9. Mediadores

Utilizar sus propias fuentes de poder, así como el poder que le confiere su cargo, para hacer que las cosas funcionen.

Los poderes que provienen del ejercicio de un cargo público a menudo son mal utilizados o se abusa de ellos. Hay una gran dosis de corrupción en los gobiernos locales de todo el mundo. Precisamente por ello y desde la comprensión del poder como instrumento de cambio se requiere explorar las di-



versas fuentes de poder, muchas de ellas de orden personal, y que no están asociadas con el cargo público. Si usted quiere ser efectivo como autoridad, no debe desconocer las fuentes de poder que lleva consigo al desempeño de su cargo, o el poder y la influencia que le confiere.

10. Constructor de la institución

Promover el desarrollo del personal y de la administración del gobierno local como responsabilidad inherente al representante electo.

El rol implica el desarrollo de equipos y administraciones eficientes y efectivas para llevar a cabo las políticas y programas del ayuntamiento. Se necesitan operadores competentes. Aunque sus planteamientos sean buenos, sólo en la medida que usted provea los recursos para llevarlos a cabo, es posible asumir en forma seria el rol de construir la institución. Se requiere claridad sobre las formas de fortalecer la relación ayuntamiento/equipo y las estrategias para construir y sustentar la capacidad de la organización local y sus recursos humanos.



V. El rol de líder en autoridades

11. Líderes

Ejercer todos los roles que le son asignados para contribuir a realizar cambios positivos y significativos en la vida de sus conciudadanos y de la comunidad.

El rol de líder consiste en el ejercicio de todos los roles que hemos visto, ya sea por separado o en sus diversas combinaciones. La elección para un cargo público conlleva el supuesto de que usted es un líder y que se desempeñará como tal para beneficio de su comunidad.

Se pueden combinar estos roles para incrementar sus potencialidades de liderazgo. El liderazgo implica manejar muchos roles.

Existe una interdependencia en casi todo lo que hacemos. Alcanzar un sentido intuitivo de que todo está conectado con todo puede que sea una de aquellas habilidades claves para el líder. Algunos ejemplos sobre cómo se experimenta esta interdependencia.

■ 1. Cuando usted decide impulsar desarrollos habitacionales sin comprometer directamente los recursos del gobierno local.

■ 2. Cuando usted quiere aumentar la recaudación del impuesto predial realizando un reavalúo de las antiguas propiedades y agregando las nuevas construcciones a los valores tributarios actuales, ejerciendo su rol de economista.

■ 3. Al fiscalizar la operación de un nuevo relleno sanitario, usted advierte que hay un problema con desechos peligrosos provenientes de la industria más grande de la ciudad.

La solución de algunos problemas puede requerir, entre otras cosas, la toma de decisiones para el financiamiento; el establecimiento de contratos; acuerdos con otros ámbitos de gobierno; aprobación de nuevas normas o políticas; asesoría especializada.



El liderazgo de autoridades tiene una serie de condiciones particulares o específicas por el carácter público de su responsabilidad designada. En este sentido mencionamos a continuación algunos elementos:

Visión y acción sistémica e integral

Como puede ver, el rol de líder es la capacidad de pensar y actuar en términos sistémicos, (es decir, integrales) sobre los múltiples desafíos del gobierno local. Es decir toda acción que emprenda el gobierno local se verá acompañada de reacciones, muchas de las cuales serán sorpresivas e inesperadas. Esto significa que usted debe mirar más allá de los límites de su accionar, especular sobre lo que se va a poner en movimiento cuando usted emprenda esas acciones, y estar preparado para actuar nuevamente. La acción sistémica, como parte integral del liderazgo, es la capacidad de remontar con éxito las olas que provocamos.

Representación

Representar a la ciudadanía es el corazón del quehacer de una autoridad. También puede que sea lo más difícil de equilibrar en el conjunto de sus responsabilidades. ¿Alguna vez se ha detenido a pensar acerca de a quiénes representa usted en el gobierno? ¿A la comunidad empresarial?, ¿A la iglesia?, ¿Al barrio donde reside? ¿A un proyecto partidario?, ¿A los menos favorecidos económicamente?, ¿A quién realmente?



El liderazgo en las autoridades debe estar vinculado a las necesidades de la gran comunidad. Quizás, esto resulte fácil de decir pero difícil de practicar. En primer lugar, existe el problema de definir el bien común. Una forma de comprobar que usted está trabajando por el bien común es detenerse a pensar en las siguientes preguntas: ¿Quién se beneficia de su acción?, ¿el beneficio obtenido justifica el uso de recursos públicos?, ¿cree que resultarán perjudicadas algunas personas por esa acción? Si usted fuera una persona que observa a distancia la decisión ¿cuál sería su reacción?, ¿la vería como una inversión para toda la comunidad o, simplemente, como un medio de apoyo a un círculo pequeño de intereses específicos dentro de su comunidad?

En segundo lugar, ¿cómo representa usted a aquellos sectores de la comunidad que usted no conoce bien, por cualquier razón? ¿Quizás pertenezcan a una minoría étnica alejada de su realidad diaria? ¿A los discapacitados físicos? ¿A las personas del sexo opuesto? ¿O a quienes tienen un estilo de vida distinto? Una de las mejores tácticas de un buen líder consiste en interactuar con estos sectores dentro del contexto de la gran comunidad. Mejor aún, pensar formas para que todo el ayuntamiento interactúe con ellas. En caso contrario, usted se aboca a una solitaria batalla cuesta arriba a fin de ver representadas las necesidades de esos sectores.



En tercer lugar, un líder tiene muchas oportunidades de representar los altos valores que han sido norma en su comunidad. Cuando los municipios se ven envueltos en una maraña de corrupción y delito suele ser muy difícil romper esta situación y pueden corroer la vida de la comunidad más rápidamente que ningún otra cosa. Tal vez, lo mejor es que usted se ciña a un modelo que puede ser la defensa contra la expansión del delito entre sus colegas. La segunda línea de defensa ante este tipo de comportamiento consiste en desarrollar una red de personas que piense igual y que esté dispuesta a plantearse y responder cuando sea evidente que su acción colectiva puede marcar una diferencia.

Quizás su peor enemigo en este tipo de situaciones es la idea generalizada de que "todos lo hacen". Sin embargo, hay una creciente conciencia de que la corrupción está destruyendo la fuerza y vitalidad de la comunidad y, por lo tanto, debe ser enfrentada, como un asunto ético, pero también porque es malo para los negocios, malo para obtener los servicios sociales necesarios, y malo para el futuro de la comunidad.



La representación que crece limitada, que encauza sólo aquellos intereses específicos que pagan por ella en diversas formas, es el tipo de crecimiento canceroso que es difícil desterrar en las comunidades.

Transparencia y responsabilidad

Hemos estado hablando acerca de la importancia de la visión de los líderes. Esta visión se hace más clara cuando los municipios practican la transparencia. La transparencia es apertura a la toma de decisiones, voluntad de compartir información acerca de las acciones del gobierno y una puerta abierta a las políticas de planificación y administración de los programas y servicios del gobierno local. La transparencia es importante tanto para las autoridades como para los funcionarios designados en cuanto a la forma como operan y en la relación a sus conciudadanos. Estas virtudes del dirigente públicos son como dos imágenes ante un espejo. Practicar ambas significa menores costos y duplicación de los beneficios para usted y la comunidad que representa.

Promover nuevos dirigentes

Finalmente, el dirigente visionario promueve el desarrollo de nuevos líderes. Esto supone una acción deliberada de quienes tienen las riendas del liderazgo y la responsabilidad dentro de la comunidad para favorecer y fortalecer nuevos liderazgos tanto dentro del gobierno local como en los sectores sociales de la comunidad municipal.

El liderazgo es el viento bajo las alas



Trabajo en Equipo

Más de una persona puede argumentar que las autoridades municipales no deben considerarse a sí mismas como parte de un equipo debido a sus responsabilidades como representantes de un electorado. Ese es un punto de vista legítimo que debemos tener en mente cuando analizamos el rol de facilitador. Un libro recientemente editado resume una investigación en equipo de trabajo de 75 diferentes instituciones y entrega una definición de equipo que encontramos muy adecuada.

Un equipo

- Está conformado por dos o más personas;
- Tiene un objetivo específico o una meta reconocible por lograr; y,
- Requiere una coordinación de actividades entre sus miembros para el logro de ese objetivo o meta.



Características de un equipo

Los autores de Teamwork (Trabajo de Equipo), Carl Larson y Frank La Fasto, identificaron las siguientes características o propiedades de un funcionamiento efectivo de equipo:

1. Meta clara y noble

Esto es lo que algunos llaman un “sentido de misión”, la imagen de un estado de cosas deseable que inspira a la acción. Nadie puede cuestionar la importancia de esta característica. Aún así, es difícil para un Ayuntamiento definirla como “equipo” debido al hecho de que cada autoridad llega al gobierno con una imagen diferente acerca de los problemas de su Municipio y de lo que se debería hacer con ellos. Sin embargo, sin un claro sentido de misión (una meta noble), no es posible construir un equipo efectivo ni focalizar los recursos de modo que tengan un impacto óptimo en el futuro de la comunidad.

2. Una estructura orientada a los resultados

¿Está el Ayuntamiento organizado en forma adecuada para lograr los resultados esperados? Usted necesita analizar este asunto bajo dos perspectivas al menos. La primera, ¿cuán efectiva es la estructura de las comisiones municipales, si éstas forman parte de sus mecanismos para operar y tomar decisiones? Si las comisiones específicas requieren conocer lo que otras comisiones están haciendo o necesitan trabajar en forma más estrecha con ellos, ¿existe un proceso definido de colaboración?

¿Existen leyes superiores que determinan reglas y regulaciones que atan las manos del Cabildo al prescribir estructuras que no funcionan? Si es así, forme alianzas con las demás autoridades para adecuarlas. Muchos de los cuellos de botella y procedimientos disfuncionales con los que luchan las autoridades son herencias coloniales, que ya no deben tener lugar en el gobierno de las comunidades contemporáneas. La forma debería acomodarse a la función y no restringirla.

3. Miembros competentes

La competencia es un factor clave para crear equipos efectivos. Entre las cosas que se pueden hacer para desarrollar la propia competencia está la capacitación; otra estrategia consiste en concentrar las competencias individuales sobre áreas temáticas y problemas específicos dentro del funcionamiento municipal de acuerdo a las habilidades y experiencia particular de cada autoridad. Para poder adoptar este enfoque de colaboración a partir de la especialización se requiere un gran nivel de confianza entre los miembros del Ayuntamiento y en general del gobierno municipal.

4. Compromiso único

Forjar un compromiso único es difícil cuando hay distintos partidos políticos o sectores que operan con distintos esquemas de valor dentro de un gobierno. Aún así, hay una posibilidad de unificar fuerzas cuando existen diferencias. Es posible tener un compromiso único con la gran comunidad. La mayor virtud del facilitador que usted puede incorporar a este proceso de cualificación es la capacidad de escuchar con objetividad, y el rechazo a todo juicio previo antes que todas las cartas estén sobre la mesa para hacer posible la construcción de consenso en torno al compromiso único.

5. Un clima de colaboración

El único elemento importante y necesario para promover la colaboración y la capacidad de entenderse con los demás es la confianza. Para que haya confianza dentro de un equipo, debe haber honestidad, apertura, voluntad de compartir y ser receptivo a los aportes de los demás, consistencia, es decir, comportamiento predecible y respeto.

6. Estándares de calidad

Los estándares de calidad en este ámbito se refieren a la forma de trabajo del equipo, cómo toma las decisiones, la aptitud de sus decisiones políticas y sus capacidad para trabajar en forma efectiva con la administración y las organizaciones, así como de representar los intereses de la gran comunidad municipal, estableciendo un conjunto de normas mediante las cuales se pueda evaluar los atributos de los trabajos que se realicen.



7. Apoyo y reconocimiento externo

Estas son características con las cuales el equipo de autoridades municipales lleva ventaja a los equipos que existen en el sector privado. El reconocimiento último reside en su capacidad para ser electo. El apoyo de parte de su comunidad se vuelve a evaluar en cada contienda electoral. Por ello, no debería considerarse como cosa segura. Tener un diálogo permanente con la comunidad, y con todos los sectores de ella, es la mejor forma de asegurar que lo que usted está obteniendo, es el respaldo social y el reconocimiento ciudadano para operar como equipo efectivo y tomar decisiones necesarias.

8. Liderazgo de principios

La formación de equipo es una estrategia que ayuda al Ayuntamiento a trabajar con la mayor eficiencia y efectividad posible. Es una oportunidad para hacer un pequeño diagnóstico de la maquinaria del gobierno y ponerlo al día cada cierto tiempo. También es una estrategia que puede utilizarse al ini-



cio del proceso de elaboración del presupuesto anual, cuando se requiere mayor concentración para pensar en el futuro de la comunidad y en cómo el gobierno local puede contribuir a ese futuro en forma positiva y continua.

Ser miembro de un equipo efectivo requiere un amplio espectro de habilidades y comportamientos. También requiere capacidad para trabajar dentro de un marco de relaciones interpersonales. Por un lado, virtualmente es imposible ser efectivo como cuerpo legislativo (Cabildo) si usted y sus colegas no pueden trabajar como equipo. Por el otro, la capacidad de respuesta efectiva a los problemas de la vida municipal requiere la formación de equipos de trabajo capaces de generar soluciones adecuadas.

Crear una relación para resolver un problema

Los factores que deben ser considerados en la construcción de una relación eficaz para resolver un problema son:

Condiciones:

- Expectativas: Confeccionar un conjunto de expectativas.
- Los valores son parte de cualquier interacción y por tanto deben ser mutuamente aclarados para mejorar el trabajo conjunto.
- Reglas básicas: Deben ser claras y asumidas por acuerdo de todas las partes.

Proceso:

- Diseñar la ruta para el análisis, la elaboración de alternativas y las estrategias.
- Definir el sistema para la toma de decisiones.
- Formular agenda, formas de registro y difusión de la información.
- Delimitar roles y responsabilidades.
- Establecer los recursos necesarios y su disponibilidad real.



Comunicación Eficaz

La comunicación es un proceso de emisión y recepción de mensajes, para la autoridad municipal se trata de dar y recibir información, ideas, opiniones con precisión y claridad. El proceso de comunicación abarca muchas opciones dictadas por necesidades, objetivos y circunstancias distintas.

Barreras de comunicación

Las percepciones son nuestra realidad, nuestra visión de la realidad y por tanto el sentido que le damos a las cosas. La diferencia de percepciones genera barreras de comunicación, algunas de las cuales son:

- Sostener distintos objetivos, valores y puntos de vista.
- La experiencia de una persona puede ser muy distinta de otra.
- El estatus de autoridad puede intimidar a quienes se comunican con usted, incluso alejarlos por efecto del cargo que usted representa.
- El entorno físico donde se realiza puede ser una barrera para la comunicación abierta.



Comunicación en situaciones de conflicto

En una situación conflictiva tendemos a considerar nuestro propio comportamiento como razonable y adecuado, y no así el de la otra parte. Se habla de cuatro razones básicas que lo explican:

- a) Porque no alcanzamos a comprender los motivos de la otra parte para comportarse de determinado modo, entonces calificamos su conducta de no razonable o inadecuada.
- b) En general no nos damos cuenta de cómo perciben e interpretan los demás nuestro propio comportamiento y las reacciones que en función de éste se van generando. Particularmente en el caso de la comunicación no verbal.
- c) La amenaza implícita de perder ante la otra parte. Esto nos hace especialmente sensibles al comportamiento de los demás.
- d) La necesidad que experimentan las partes de contemplarse a sí mismas en forma positiva y juzgar al otro en forma negativa.

¿Cómo producir un cambio hacia una comunicación eficaz?

La comunicación sólo es efectiva en la medida en que podamos reconciliar nuestras percepciones del mundo que nos rodea, con aquellos que comparten el mismo espacio.

Algunas recomendaciones son las siguientes:

- Procurar primero comprender y luego ser comprendido.
- Escuchar más de lo que se habla.
- No juzgar las percepciones de los demás ayuda a comprender su situación.
- Abrir la mente, con la mente cerrada hay pocas posibilidades de lograr una solución.
- Actuar sin cartas ocultas es una valiosa herramienta para comunicarse.
- Espontaneidad, flexibilidad.
- Transmitir la sensación de estar al mismo nivel, aumentará el éxito de la comunicación.
- La empatía es una actitud que abre muchas puertas a la comunicación efectiva.
- Diagnosticar antes que prescribir. Discurso descriptivo más que valorativo.
- Describa el punto de vista del otro, tan bien o mejor que sus propios defensores, después procure hacerse comprender dentro del marco de referencia de ellos.

Sin embargo, para avanzar en este sentido se requiere tener en primer lugar una real capacidad de ESCUCHA ACTIVA.



Saber escuchar

Para que se inicie la comunicación es necesario alguien que hable y alguien que escuche, pero debemos observar lo siguiente:

- No es lo mismo escuchar que entender.
- No es lo mismo entender que estar de acuerdo.
- No es lo mismo explorar o confrontar que estar en desacuerdo.
- No es lo mismo afirmar que estar de acuerdo.

Saber escuchar requiere que escuchemos lo que se dice y también lo que no se dice. Estar atentos al lenguaje corporal

y que leamos con ambos ojos mientras escuchamos con ambos oídos. Saber escuchar es hacer las preguntas y comentarios que demuestren interés, estimulen la comunicación, ayuden a aclarar, respondan a los sentimientos expresados, resumir lo dicho, etc.

La escucha activa debe transmitir al otro, la seguridad de que está siendo escuchado, hay interés en lo que dice y se le respeta por lo que es.

Particularmente en la función de autoridad local la comunicación es un aspecto básico de su relación con la comunidad y los equipos de trabajo. Un gran cantidad de conflictos se dan por problemas de comunicación.

Encuestas

Puede ser un medio útil para allegarse información sobre las necesidades de la población, así como su percepción de la calidad de los servicios y tareas que realizamos desde el gobierno local.

- Puede ser una herramienta de comunicación en tanto:
- Se está realmente preparado para escuchar a los encuestados, aún cuando el resultado no nos sea favorable.
 - Todo contacto genera expectativas y reacciones. Esto debe ser considerado desde el diseño mismo de la encuesta y las formas de acercarse a la gente.
 - Debemos tener claro lo que queremos al encuestar a la comunidad y si estamos realmente dispuestos a actuar en consecuencia con los resultados que se obtengan.

Comportamiento asertivo

Se habla del comportamiento y la comunicación asertiva como necesaria en la búsqueda auténtica de soluciones positivas a un conflicto. Se define la asertividad o autoafirmación como a una actitud permanente de un individuo a buscar su realización, su espacio vital sin que para esto agrede a otras personas o conculque sus derechos.

La teoría de la asertividad parte de ciertos principios:

Todos los seres humanos tenemos derechos: derecho a satisfacer las necesidades básicas; derecho a la subsistencia; derecho a la seguridad.

Se entiende por espacio vital a una especie de burbuja invisible que delimita un espacio dentro del cual nos sentimos a gusto y podemos realizarnos.

Hay tres posibilidades cuando alguien intenta intervenir en mi espacio vital o influir en mi realización, o en el ejercicio de mis derechos.

La primera es el no-asertivo: deja que lo invadan, que le conculquen sus derechos, que le impidan su autorealización.

La segunda es la actitud hostil: éste no sólo impide que alguien lo detenga, sino que invade el espacio vital del otro, lo agrede y busca conculcar sus derechos, es diente por diente, es la guerra desatada.

La tercera es la constructividad: la autoafirmativa o asertiva: la persona respeta su espacio vital y el de los demás, lucha por sus derechos busca el bien no sólo del individuo sino también el del grupo, y ayuda a lograr las metas fijadas.

Lo importante en la asertividad no es tanto ser siempre asertivo, sino tener la suficiente flexibilidad como para elegir qué tipo de respuesta es la más conveniente en determinada circunstancia.

Áreas para ejercitar la asertividad

Control de las conversaciones, expresión de sentimientos, discrepar, confrontar, pedir aclaraciones, pedir algo, negarse aceptar algo, y expresiones no-verbales.



Toma de Decisiones

1. Identificación del problema

Este capítulo está diseñado para ayudar a las autoridades municipales a entender cómo identificar los problemas en forma más precisa. Superficialmente, puede parecer innecesario, después de todo, un problema es un problema. Desgraciadamente muchas autoridades municipales encuentran dificultades para llevar a cabo sus responsabilidades debido a que no se toman el tiempo necesario para identificar los problemas en forma más precisa o no tienen la experiencia para hacerlo así. En cualquier caso, éste es un paso importante en el proceso de solucionar problemas y merece prestarle atención en la capacitación administrativa.

2. Identificación de problemas y oportunidades

En el proceso de tomar una decisión para resolver un problema, ningún paso puede ser más difícil que identificar los problemas y las oportunidades. Por supuesto, hay veces en que los problemas a enfrentar o las oportunidades que se pueden encontrar saltan a la vista inmediatamente. Nadie los cuestiona y se les deja en manos de los funcionarios directamente involucrados.

Sin embargo, hay otras ocasiones en que los problemas son enmarañados, ambiguos o difíciles de enmarcar. Con frecuencia, están enmascarados. Aunque las oportunidades pueden también ser descritas en estos mismos términos, a menudo están limitadas por la imaginación y el coraje de las organizaciones y de sus líderes para aprovecharlas.

Veamos el primer paso para la identificación del problema.

Pensar es prepararse para la acción: La gente que tiene miedo de actuar, aumenta el tiempo de preparación.

Otto Fenichel



El «cómo» de la identificación del problema

Los problemas son aquellas cosas que le impiden a usted y a su gobierno, pasar de su situación actual hasta el punto donde quisieran estar. Esto sugiere que usted sabe a dónde quiere llegar, aunque no siempre es así. A veces, es un desafío identificar correctamente los problemas, lo que dificulta la solución porque no está claro lo que son y lo que se quiere lograr al abordarlos.

Fijar las metas o definir los resultados finales *¿a qué se parecería el problema si fuera solucionado?* Es una tarea básica en el proceso de resolver problemas. Sin conocer lo que se quiere lograr es difícil determinar:

- Qué hacer
- Cómo hacerlo
- Qué se ha hecho
- Qué no se ha hecho

Si uno no sabe a dónde quiere ir, de nada le servirá comprar un mapa.

Otro “problema” en la identificación de los problemas es su tendencia a enmascarse como síntomas y aún como soluciones. Los síntomas son aquellos aspectos visibles de un problema que a menudo nos hacen ocuparnos de ellos. Los síntomas raramente explican un problema; son sólo manifestaciones de él. Quien quiera resolver problemas en forma efectiva necesita cavar bajo la superficie, que es donde están los síntomas, si es que desea alcanzar resultados satisfactorios.

También las soluciones se enmascaran como problemas. En una ocasión se le pidió a un equipo administrativo que iden-

tificara un problema. Su respuesta fue que necesitaban instalar medidores de agua en la comunidad. ¿Problema o solución? Solución, por supuesto, pero ¿Cuál era el problema?

Cuando sacaron la «máscara» de su problema, descubrieron dos caras distintas. Los medidores de agua:

- a) aumentan las recaudaciones; y
- b) permiten ahorrar agua, un recurso escaso en tal lugar.

En esta situación, el equipo administrativo enfrentaba dos problemas legítimos:

- a) la deficiencia en las recaudaciones; y
- b) el limitado suministro de agua.

Una vez que el equipo identificó los problemas reales, los medidores ya no fueron considerados como un problema sino más bien como una solución. El equipo se dio cuenta rápidamente de que la instalación de medidores de agua era sólo una solución a un problema con dos caras.

Una de las primeras preguntas que hay que responder en la etapa de identificación del problema es: ¿hemos definido el problema o hemos identificado una solución?

Conversando con el problema

Una forma de entender su problema es «conversar con él»: hacerle una serie de preguntas simples. Tal vez este diálogo con su problema sea la forma más fácil de entender si usted tiene un problema y si quiere o no hacer algo por resolverlo. A veces, la mejor solución es no resolver el problema.

He aquí algunas preguntas simples para su problema:

- ¿Cuál es el problema?
- ¿Por qué es un problema?
- ¿Por qué debería ser resuelto?
- ¿Cuándo es un problema?
- ¿Dónde es un problema?
- ¿Para quiénes es un problema?
- ¿Están interesados los demás en el problema?
- ¿Lo ven como un problema?
- ¿Estarían dispuestos a ayudar a solucionarlo?
- ¿A quién le desagrada realmente la existencia del problema? y ¿estaría dispuesto a solucionarlo?
- ¿Quién se opone a solucionarlo?
- ¿Cuál es realmente el problema y por qué? (es importante volver a poner en el tapete estas preguntas fundamentales aunque usted piense que ya las respondió)
- Tal como hemos definido el problema, ¿es un síntoma de algo más (un problema dentro de un problema)?
- ¿Hemos definido el problema como una solución?
- ¿Qué pasaría si no resolviéramos el problema? ¿Cuántas veces usted se sorprende con que existe un problema que simplemente ha ignorado y que lentamente desapareció? A veces, la mejor solución de un problema es no resolverlo.

Cuando se toman en serio estas preguntas, se pueden transformar en un detonador que saque a la superficie un gran flujo de información que:

- a) le ayudará a comprender la complejidad del problema; y
- b) comenzará a sugerirle alternativas de solución.

Por ejemplo, las preguntas relacionadas con individuos o grupos involucrados en el problema y su compromiso de resolverlo podrían, de hecho, indicarle que no tiene tiempo ni energías para tratar de resolverlo en este momento. Sólo por el hecho de que el problema existe, no significa que los involucrados en él estén dispuestos a hacer algo para solucionarlo.

Resolver un problema podría exigir una redefinición del mismo y de quienes pueden ayudar a resolverlo.

Un problema bien definido es un problema semi-resuelto.



El juego de las oportunidades

La gestión eficaz no sólo implica tomar decisiones y resolver problemas. También requiere una postura activa de la autoridad para investigar y dimensionar las oportunidades tanto al interior de la organización como en su ambiente externo. Por su propia naturaleza, la solución de problemas es reactiva. La autoridad tiene un problema y reacciona para resolverlo. Las oportunidades requieren de un estilo dispuesto a actuar en la búsqueda de un curso de acción necesario, pero no urgente. Los problemas son los urgentes o no serían vistos como tales, pero no siempre son importantes.

Hay otras distinciones que uno puede hacer entre los problemas y las oportunidades:

- Los problemas están frecuentemente orientados hacia el mantenimiento (fijarlo, resolverlo o caminar junto a él) Por contraste, las oportunidades están enfocadas hacia el desarrollo.
- Las oportunidades son problemáticas; siempre involucran riesgo e incertidumbre. ¿Son factibles? ¿Funcionarán? En caso de funcionar ¿se les podrá sacar un beneficio? Y si hay beneficios, ¿aumentarán demasiado los costos? Por contraste, los problemas generan riesgo o incertidumbre en el caso de no resolverlos.
- Las oportunidades están orientadas al futuro y los riesgos deben ser calculados contra un futuro que no siempre es predecible. Los problemas se sitúan en el pasado, como resultado de acciones u omisiones que pueden o no haber sucedido. Con frecuencia, los resultados de resolver o no un problema son más predecibles.

- Las oportunidades requieren prevenir (hacer una predicción de lo que pueden significar). Antes que nada, los problemas exigen mirar atrás para identificar el error cometido.
- Cuando aparecen las oportunidades, la cuestión crítica es: ¿qué pasa si...? En cambio, cuando se resuelven problemas la pregunta importante es: ¿por qué?
- Con los problemas, se buscan soluciones. En cambio, con las oportunidades se estudian los beneficios posibles.
- Por último, las oportunidades pueden ser ignoradas. En cambio, los problemas no pueden serlo.

La autoridad creativa ve en cada problema una oportunidad, mientras que una autoridad pesimista, cuando se le presenta una oportunidad, sólo ve los problemas que existen para obtener un beneficio de ellos. Muchas veces la diferencia entre un problema y una oportunidad es sólo un estado mental.

3. Análisis del problema

En el proceso de resolver un problema existe una tendencia a quedarse en los síntomas; problemas derivados que enmascaran el asunto real o la tentación de saltar rápidamente hacia las conclusiones (soluciones). En el primer caso, el síntoma puede ser tratado, pero el problema continúa existiendo.

Cuando las soluciones son definidas como problemas, inmediatamente se eliminan las otras opciones para la solución del mismo. Mayor importancia tiene el hecho de que el salto hacia una solución puede hacerle caer en un falso problema.

Identificar el problema en forma precisa es la mitad del desafío de solucionarlo. No obstante muchas autoridades municipales, tienen la tendencia a meterse a ciegas en la situación para resolver el «problema». Con frecuencia, tal embestida en busca de la solución provoca que se gaste un tiempo valioso en lo que podría llamarse una planificación hacia atrás. Mucho más a menudo de lo deseable, esta planificación hacia atrás mantiene al administrador ocupado en redefinir el problema para encontrar la solución. Este no es un método recomendable ni mucho menos.

El análisis es un proceso en dos etapas

El análisis de un problema significa:

- a) traducir el problema a un objetivo; y,
- b) analizar las fuerzas a favor y en contra de tal objetivo.

Fijar los objetivos

Se podría visualizar un problema como un círculo dividido en dos mitades con una separación entre ellas, tal como lo muestra la siguiente ilustración. Una mitad es la situación actual, la otra es el objetivo. El problema es la discrepancia (distancia) que media entre ambas.



Resolver un problema es el arte de eliminar tal discrepancia.



Problema resuelto

Fijar los objetivos puede ser la parte más difícil, y con toda certeza la más pesada, del proceso de resolver un problema. Requiere un tipo de disciplina que otras partes del proceso de toma de decisiones no necesita. Si usted no sabe a dónde quiere llegar es imposible decidir cómo quiere hacerlo o saber si está allí cuando cree que ya llegó.

Un objetivo es una definición sobre a dónde se quiere llegar o sobre lo que se quiere cumplir. Es específico sobre quién hará qué, con quién, cuándo, y cómo se sabrá cuándo ha sucedido.

Algunos criterios para fijar objetivos

Para que un objetivo esté bien escrito (o establecido) debería estar de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) Es específico. Establece lo que se debe cumplir en el menor plazo posible.
- b) Establece un resultado final, no una actividad.
- c) Es algo que los individuos, grupos o asociaciones quieren hacer, de otra forma tenderá a escaparse del control.
- d) Es medible; Debe ser posible saber cuándo se lo alcanza y así determinar el progreso obtenido. ¿Podemos ponerle plazo, contarlo, medirlo, completarlo?
- e) Tiene una fecha de término. La ausencia de un plazo para lograrlo constituye una licencia para dejarlo de lado.
- f) Es alcanzable en el tiempo disponible.
- g) Está fuertemente bajo el control de uno. Si no hubiera algún tipo de control, sería difícil asegurar que el objetivo será cumplido. Aunque se reconoce que muchos aspectos de un objetivo escapan a nuestro control, es importante tratar de minimizar la influencia o interferencia externa.



Al fijar los objetivos, el problema real es definirlos de tal forma que quede claro si están encaminados o no a resolver el problema. Con demasiada frecuencia, aparece una tendencia a definirlos en forma vaga, a hacerlos «confusos».

A medida que comience a escribir los objetivos, pregúntese:

- ¿Son medibles?
- ¿Son específicos?
- ¿Están orientados a lograr un resultado?
- ¿Son realistas y alcanzables?
- ¿Están limitados en el tiempo?

También podría preguntarse:

- ¿Qué quiero hacer?
- ¿Quién lo va a hacer?
- ¿Quién se beneficiará?
- ¿Cuándo sucederá?
- ¿Cómo podré saber si he tenido éxito?
- (¿Cuál es la medida del éxito?)

4. Análisis del campo de fuerzas

El análisis del campo de fuerzas es una herramienta para determinar un posible cambio y las fuerzas que influyen en tal cambio. (Es importante recordar que la solución a casi todos los problemas requiere cambiar algo).

Kurt Lewin descubrió que se puede tomar cualquier situación que requiere un cambio e identificar el campo de fuerzas (políticas, sociales, organizacionales) que la mantienen en tal estado. Las fuerzas son de dos tipos:

- Fuerzas directrices —aquellas que empujan hacia el logro del objetivo— y
- Fuerzas restrictivas —aquellas que se manifiestan como un obstáculo para el objetivo—.

En el centro del campo está la línea de equilibrio (la situación actual), lo que significa que la situación está bajo tensión de fuerzas opuestas pero susceptibles de ser modificadas. Un desbalance de fuerzas provoca el desplazamiento del equilibrio, sea en la dirección del objetivo, sea en la dirección opuesta.

Las fuerzas directrices son los elementos que la autoridad local pone a trabajar para alcanzar su objetivo. Las fuerzas restrictivas son los obstáculos que hay en el camino.

Quienes deben resolver problemas necesitan determinar cómo desbalancear las fuerzas de modo que el equilibrio se

desplace en la dirección deseada. Esto involucra tres procesos:

- **Diagnóstico:** Identificar todas las fuerzas, directrices y restrictivas, causantes de la situación actual.
- **Descongelamiento:** cambiar las magnitudes individuales de todas las fuerzas involucradas, ya sea a favor o en contra.
- **Redefinición:** estabilizar las fuerzas en el nuevo nivel deseado.

Una vez determinados los valores individuales de cada fuerza, existen tres estrategias básicas para llevar adelante el cambio:

a) Agregar fuerzas directrices. Esta estrategia es, generalmente, poco deseable ya que añadir fuerzas directrices provoca la aparición de fuerzas restrictivas, lo que aumenta el nivel de tensión.

b) Remover o reducir las fuerzas restrictivas. Generalmente, esto es más deseable y menos obvio.

c) Agregar nuevas fuerzas directrices y eliminar o reducir las fuerzas restrictivas. Esta es, probablemente, la estrategia comúnmente más utilizada.

5. Planificación de un curso de acción (o estrategia)

En las etapas anteriores se ha utilizado el tiempo en definir los problemas y las oportunidades, en establecer los objetivos relacionados con estos problemas, en determinar la importancia de los diversos objetivos y en analizar las fuerzas que influyen en el cumplimiento de tales objetivos. Esta fase de la resolución de problemas consta de cuatro pasos distintos diseñados para poner en práctica el objetivo. Estos pasos son:

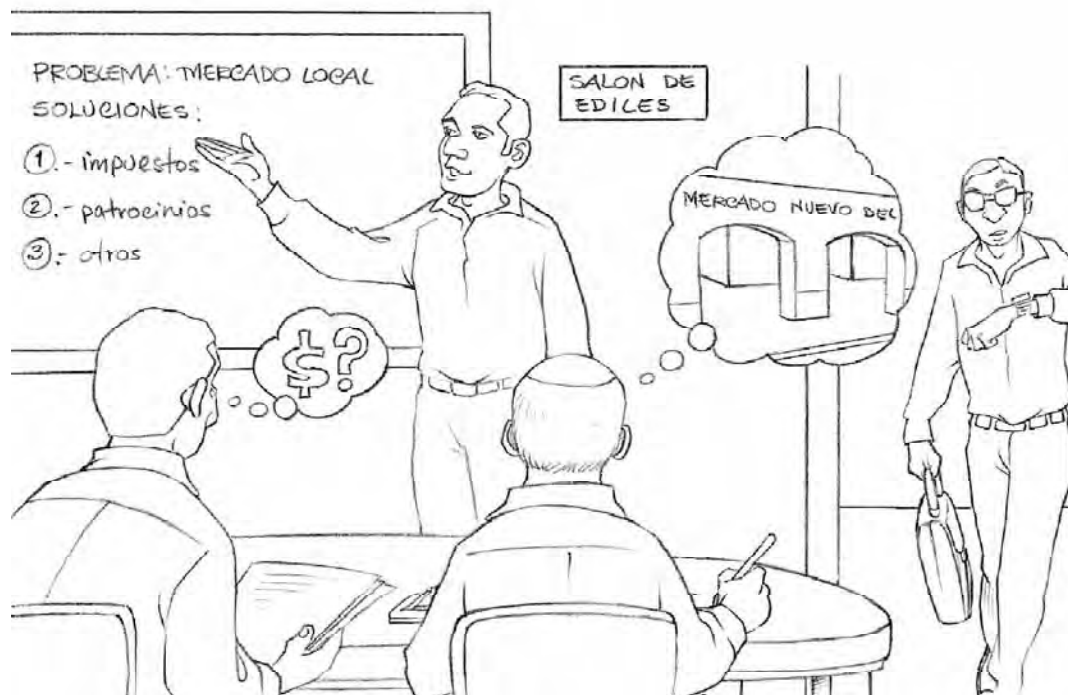
- a) generación y evaluación de opciones;
- b) reducción de las diversas opciones a una sola;
- c) desarrollo de un plan de acción detallado; y
- d) determinación de un flujo de actividades.

Generación y evaluación de opciones

En este punto, lo deseable es generar tantas opciones como sea posible para resolver el problema y alcanzar los objetivos. Como punto de partida, podría ser útil volver a repasar el «campo de fuerzas». Con frecuencia, las opciones se desprenden de las fuerzas interactuantes. En algunas ocasiones, una opción se centra en reducir una o dos fuerzas restrictivas críticas. En otras, es una combinación entre reducir las fuerzas restrictivas y sacar partido de las positivas. Este es el punto donde es importante la creatividad en el proceso de resolver problemas.

Una buena aproximación a la generación de opciones para resolver problemas la constituyen las reuniones abiertas a las sugerencias. Se ha comprobado que este método es una herramienta eficaz para despertar la creatividad en el trabajo de equipo y es aplicable a las reuniones de la comisiones del Cabil-

do, e incluso para algunas sesiones del mismo Ayuntamiento y, por esta razón, se lo describe con algún detalle en los siguientes párrafos.



La técnica de la reunión abierta a las sugerencias

En la parte superior de un papelógrafo o pizarrón, se escribe un tema o asunto a tratar en la reunión abierta y pide a los participantes que expresen sus ideas resumidas en frases cortas que se puedan escribir rápidamente. Con el objeto de generar un buen ambiente, se deberían establecer las siguientes pautas para el ejercicio:

- No emitir juicios. Ninguna idea o sugerencia se puede descartar o revisar. (Más adelante habrá oportunidad de evaluarlas).

- Nada queda fuera. Las ideas originales, inusuales o humorísticas son bienvenidas.
- Se busca cantidad. Al mayor número de ideas aumenta la posibilidad de que alguna acierte.
- Es fantástico construir sobre las ideas de otras personas.

En caso de ser necesario, se puede ayudar a mantener la dinámica:

- a) Imponiendo un tiempo límite, generalmente de 3 a 10 minutos dependiendo del tema y del tamaño del grupo, de manera que los participantes no se empecinen en la discusión de una sola idea:
- b) dando unos pocos ejemplos para comenzar el ejercicio;
- c) presionando (gentilmente); o
- d) pidiendo ejemplos, el grupo comienza a «enriarse por una sola vía».

El método convencional consiste en pedir que uno de los participantes anote las ideas del grupo en un pizarrón que sea visible para todos. A veces se utiliza un equipo de dos anotadores que escriben las ideas alternadamente, de manera que el grupo no tenga que esperar que el anotador termine para captar las ideas.

Otra variación, que es especialmente útil cuando se van a tratar varios temas, es escribir cada tema en papel o pizarrón separados, dándole a cada participante un marcador, de manera que se acerquen y anoten donde corresponde sus ideas, imitando los *graffiti* (o pintas en las paredes).

Investigaciones recientes demuestran que el método de la reunión abierta no es, necesariamente, la mejor técnica para

generar muchas ideas creativas. El problema parece ser que un grupo de personas pueden salirse por la tangente sin explorar el rango completo de posibilidades. Esto sugiere introducir variaciones en el método.

Variación 1

Instruya a los participantes para que apliquen, en forma individual el proceso a un tema, anotando sus ideas en una hoja de papel. Luego retire las hojas y léalas al grupo formando una lista (o rehaciendo posteriormente la lista completa de ideas de todos ellos).

Variación 2

Divida el grupo en dos o más equipos que aplicarán el método, paralelamente, a un tema común. El método de «grupos paralelos» tiene alguna de las ventajas de la variación 1. además del sentido de cooperación grupal que constituye un importante efecto colateral del método de la reunión abierta a las sugerencias.

A pesar de sus limitaciones, este método es muy popular. En muchos grupos ha generado una primera impresión del potencial individual para pensar creativamente en grupos y para moverse en nuevas direcciones. También permite conocer de dónde han salido las ideas, estableciendo así un cierto estado emocional de consenso y acción.

Tener muchas buenas ideas, aumenta las posibilidades de tener una muy buena.

Sínesis

La sínesis, un enfoque popular en el desarrollo del pensamiento creativo, es un método compuesto (o una serie de métodos) que ayuda a las personas o grupos a pensar en forma más creativa, a generar nuevas ideas, a descubrir formas de hacer que las cosas sean diferentes y más productivas. J. Gordon, autor de este método, lo define como «la conexión de objetos aparentemente diferentes e irrelevantes». Este método utiliza analogías, metáforas y formas similares para romper las barreras que, a menudo, nos ponemos para pensar. Estas barreras tienden a restringir la libertad de explorar otras posibilidades mientras los individuos tratan de ahondar en la rutina de su experiencia.

Gordon sugiere el aprendizaje y la innovación como procesos para alentar el cambio planeado en forma creativa. Para entender mejor estos procesos, define cuatro estados mentales del proceso creativo:

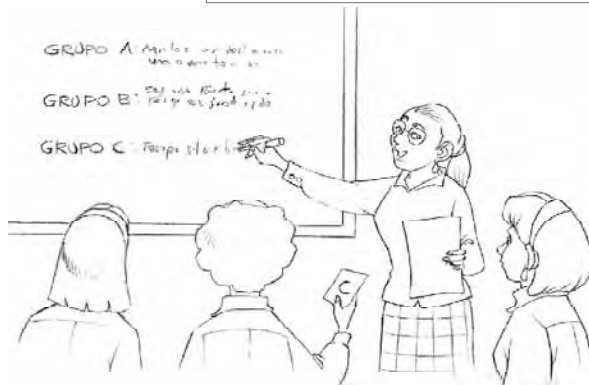
- a) La distancia y el compromiso: Aparentemente esfuerzos contradictorios por quedarse al margen o meterse hasta el fondo del problema.
- b) La dilación: Tolerancia para las nuevas ideas. En el caso de la resolución de problemas, significa diferir acciones hasta que todas las opciones racionales (y también algunas irracionales) hayan sido consideradas.
- c) La especulación: Incluye la aparición de múltiples preguntas, suposiciones, respuestas intuitivas, «de pensar lo impensable».
- d) La autonomía del objeto: O, como Gordon sugiere, el producto final (la meta) llega a ser el proceso mismo experimentado.

La sinesis opera desde un estado psicológico que hace más fácil resolver los problemas ajenos como si fueran propios. Uno necesita mantenerse '«fuera del problema» para ser capaz de meterse a fondo en él, para realizar la introspección «desde fuera». La clave consiste en romper las barreras de las experiencias convencionales para comprender los hechos del diario acontecer.

La creación de nuevas opciones para resolver problemas se incrementa por la capacidad de:

- a) Suspender el juicio prematuro;
- b) Tolerar la ambigüedad y, a veces, la frivolidad;
- c) Abandonar posiciones y actitudes cerradas;
- d) Dar al margen el rol y la autoridad, de modo que los demás se sientan libres para aportar;
- e) Pensar intuitivamente sobre cuándo el medio ambiente premia la racionalidad;
- f) Poner las cosas «patas arriba»;
- g) Recapitular el proceso del proceso;
- h) Mantener siempre la visión global, aún cuando se esté haciendo minucias;

La intuición es la acumulación subconsciente de experiencias pasadas.



Las opciones «satisfactorias»

Para algunas autoridades municipales, el generar opciones puede convertirse, a veces, en una trampa. Después de todo es divertido imaginar los diferentes medios de solucionar un problema. Además, puede proporcionar una excusa para la indecisión. («No he estudiado todas las alternativas»). El desafío es abrir la puerta a las nuevas ideas, a nuevas formas de hacer las cosas, sin sentirse abrumado por ello.

Las autoridades municipales, son personas que deben tomar decisiones y solucionar problemas en condiciones imperfectas. Rara vez existen el tiempo y los recursos disponibles para encontrar e implementar la solución perfecta. Con mayor frecuencia de lo que se cree, se ven obligados a aceptar la primera solución satisfactoria para no permitir que lo «mejor» sea enemigo de lo bueno.

Herbert Simon, quien ha escrito largamente sobre la toma de decisiones en cargos públicos, llama a esto la solución «satisfactoria». Es imposible conocer todo el menú de opciones en una situación compleja cualquiera. Por lo demás, es imposible proyectar en forma precisa las consecuencias futuras (aunque siempre, y hasta donde sea posible, se debe tratar de visualizar las consecuencias de una decisión). Tampoco es posible evaluar siempre los eventos que aún no ocurren. De este modo, cualquier decisión es imperfecta y está sujeta a los límites de la racionalidad.

Una vez expuesto lo anterior, y reconociendo la realidad de los comportamientos «satisfactorios» de los administradores, es importante resistir las presiones que, a menudo, conducen a tomar la primera solución satisfactoria disponible para

resolver un problema. Encontrando nuevas opciones para los viejos problemas es como se inventa el futuro. El administrador eficiente es aquel que tiene un pie bien puesto en la situación actual y, cuidadosamente, busca dónde apoyar el otro en un terreno inexplorado.

Varias opciones en una

Aunque la mayoría de los problemas se puedan resolver en más de una forma, la autoridad local debe «apretar el gatillo» y decidir cuál opción va a utilizar. A veces, la «mejor» opción es obvia. En otras, es más difícil decidir entre varias alternativas. Este es el momento en que se hace necesario hacer algunas preguntas fundamentales sobre las diferentes opciones para realizar un juicio (decisión) razonado.

- a) ¿Ayudará claramente esta opción a alcanzar el objetivo? (En otras palabras, ¿está dirigida hacia la meta?)
- b) ¿Es factible?, ¿podemos hacerlo?, ¿funcionará?
- c) ¿Existen los recursos para llevarla a cabo?, ¿el personal?, ¿los fondos?, ¿el equipo?, ¿el tiempo?, ¿el liderazgo?, ¿la capacidad organizativa?, ¿la motivación?
- d) ¿Es adecuada para asumir el desafío? Dado el tamaño del problema, ¿esta opción dará el resultado esperado como para que valga la pena realizar el cambio?

Un plan detallado

Una vez que se decide cuál es la «mejor» opción (aquella que satisfaga los criterios anteriores), es tiempo de elaborar un plan de acción detallado. Este plan deberá responder a las siguientes preguntas:

- a) ¿Cuáles son las actividades involucradas (los pasos a dar)?
- b) ¿Quién tendrá la responsabilidad principal por cada acción? (Es necesario que alguien se haga cargo).
- c) ¿Quién más deberá intervenir?
- d) ¿Cuáles son los recursos necesarios (personal, materiales, dinero, equipo, habilidades)?
- e) ¿Cuándo estará concluida cada acción? (no sólo cuánto tiempo se requiere, sino una fecha real de término).
- f) ¿Cómo se sabrá si el progreso alcanzado es suficiente para llevar adelante la opción y alcanzar los objetivos? ¿Cómo se evaluará el éxito?, ¿cuáles son los indicadores verificables?

Las buenas decisiones maduran al proyectarlas hacia el futuro para comprobar si funcionan.

La mitad de las dificultades del hombre reside en su deseo de responder sí o no a cada pregunta. No siempre la respuesta puede ser tan tajante. Cada elemento puede tener algo de sí y algo de no.

Somerset Maugham



Negociación y Manejo de Conflictos

"En mi civilización, aquel que es diferente de mi no me empobrece: me enriquece"

Saint-Exupery

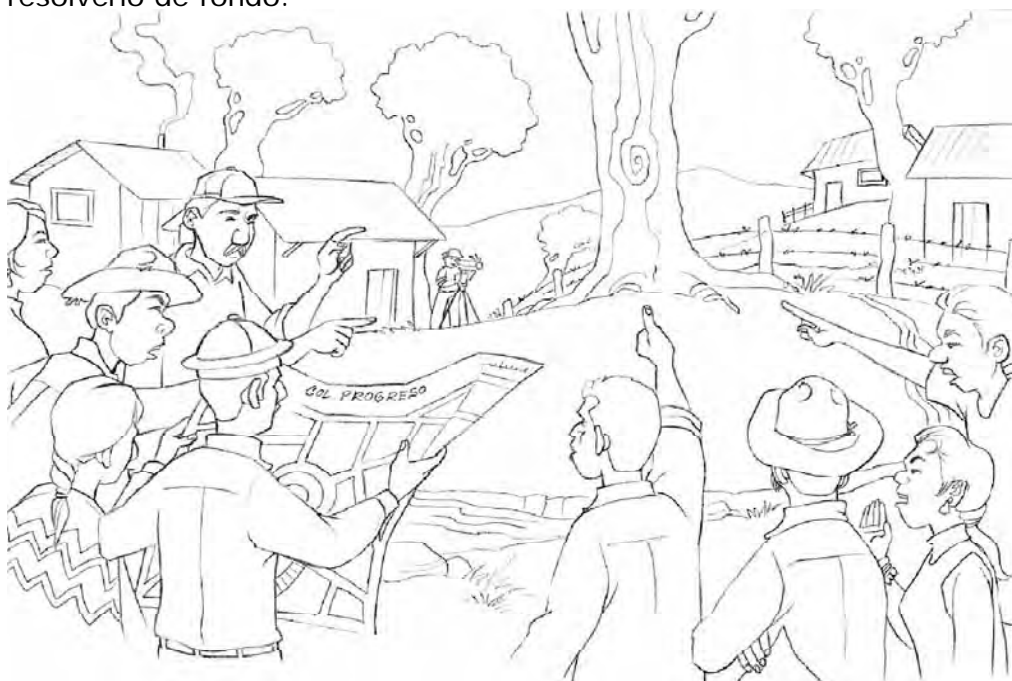
¿Qué es un conflicto social?

"Un conflicto es una lucha expresa entre al menos dos partes interdependientes que perciben que sus objetivos son incompatibles, sus compensaciones son reducidas y la otra parte les impide alcanzar sus objetivos" (Hocker y Wilmot, 1985). El conflicto social es una relación entre dos o más grupos que tienen, o piensan que tienen, objetivos incompatibles. Esta relación involucra dos elementos fundamentales: el comportamiento (la forma de relacionarse), y las metas (lo que se quiere alcanzar).

El conflicto, siempre ocurre dentro de un marco de interdependencia y es el resultado de la diversidad que caracteriza nuestros pensamientos, actitudes, creencias, percepciones, sistemas y estructuras sociales, es, como la evolución, parte inherente de nuestra existencia.

A pesar de que el conflicto es algo natural a las relaciones humanas, casi siempre lo percibimos como un hecho negativo, que puede crear un clima de ansiedad, agresividad, desconfianza y sospecha. Que aumenta la distancia entre las personas y que puede desmotivarlas, excluirlas o desviar objetivos planteados.

Generalmente asociamos la idea de conflicto con situaciones desagradables que distorsionan las relaciones sociales, como una ruptura del orden que conduce al enfrentamiento de posiciones correctas e incorrectas. Esta percepción sobre el conflicto nos lleva a tratar de evitarlo o eliminarlo, sin intentar resolverlo de fondo.



También vemos el conflicto como una batalla donde unos ganan y otros pierden, o una negociación para sacar ventajas.

Pero hay otra forma de ver el conflicto:

- Como un resultado de la diversidad que puede brindar posibilidades para el mutuo crecimiento y para mejorar una relación.
- Como una relación que abarca no sólo intereses o metas incompatibles, sino también necesidades, valores y percepciones.

- Como incidentes que interrumpen una relación para ayudar a clarificarla o redefinirla a partir de elementos que no habían sido considerados.
- Como una confrontación entre diferencias en ciertos aspectos de una relación, que no excluye la existencia de otros aspectos positivos.

El conflicto puede obligarnos a buscar nuevas soluciones, ayudarnos a clarificar nuestras posiciones y puntos de vista y dar un impulso de energía y acción. El conflicto puede sacar a la superficie problemas que, tal vez, han estado invernando por años; asimismo, puede producir mejores ideas y dar impulso a la creatividad y a las relaciones.

El conflicto puede tener un efecto pedagógico, cuando se explicitan los intereses en juego y se estimula la búsqueda de alternativas para resolverlo, de tal modo que pueda convertirse en un factor de crecimiento educativo político para los diferentes grupos involucrados.

*De nuestro modo de entender el conflicto,
resultará el enfoque para resolverlo.*

Enfocar productivamente el conflicto nos lleva a la búsqueda de soluciones para mejorar la situación a partir de:

- Reconocer que los conflictos pueden ser graves, o no, pero siempre son importantes y por ello es necesario darles respuesta. Evitar y mantener un conflicto soterrado puede tener un alto costo social y político para un gobierno municipal.

- Reconocer en los conflictos una oportunidad y un desafío para mejorar, haciendo productivos el tiempo y la energía que se invierten en la búsqueda de soluciones.
- Abordar positivamente el conflicto, nos obliga a desarrollar nuestras capacidades para manejarlo mediante el uso de un método adecuado y de técnicas específicas para el análisis y resolución de conflictos.
- El tener una visión y un método positivo para manejar la confrontación de los diversos intereses sociales y compatibilizar metas entre diversos sectores nos ayudará a ir creando condiciones para una relación más armónica en la sociedad y en la articulación de ésta con el gobierno municipal. Es decir, nos da la posibilidad de promover una cultura de diálogo, para ir construyendo un sistema de relaciones convergentes capaz de producir los cambios necesarios para el municipio.

El papel de la autoridad municipal en la resolución de conflictos

La función de servicio público nos coloca en el centro de una gran cantidad de relaciones sociales y políticas que se tornan conflictivas en la medida en que se han adquirido atribuciones para la administración de recursos públicos, para la toma de decisiones, para la conducción de procesos de desarrollo, para manejo de personal, entre otras.

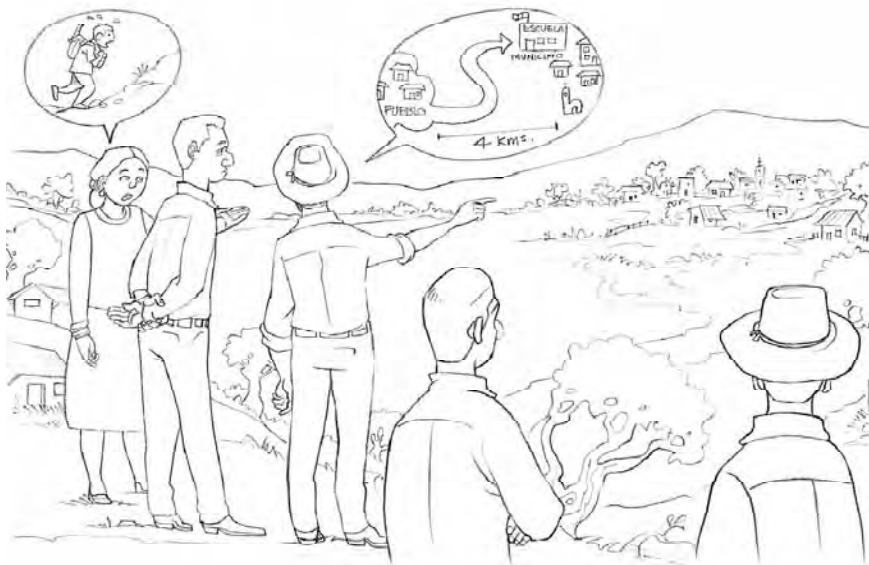
De la misma manera que tenemos que capacitarnos para cumplir las responsabilidades específicas derivadas del cargo encomendado, es necesario prepararnos en el manejo de nuestra función como facilitadores en la resolución de los diversos conflictos que enfrentamos en las relaciones cotidianas.

Una autoridad o dirigente que conozca nuevas posibilidades y herramientas para el manejo de conflictos podrá sin duda:

- fortalecer su liderazgo:
en tanto sea capaz de relacionarse de manera productiva con otros en la búsqueda de soluciones más adecuadas y convenientes para todos.
- facilitar el trabajo en equipo:
en tanto promueva el esfuerzo colectivo armónico y respetuoso, resuelva problemas organizacionales e interpersonales.

- mejorar las relaciones con la ciudadanía:
en tanto ofrezca mecanismos para encontrar respuestas más cercanas a las necesidades de la población y genere una interlocución positiva frente a intereses en conflicto.
- obtener mejores resultados:
en tanto que sea capaz de identificar y seleccionar opciones, así como concertar recursos y esfuerzos para mejorar la situación de su comunidad. De igual manera para la defensa de los intereses municipales frente a otras instancias de gobierno.
- conocer mejor su municipio:
en tanto sea capaz de identificar mejor los intereses y necesidades de su municipio, así como la forma de negociarlos con otros.

Estas condiciones, a su vez, le permitirán impulsar con mayor dinamismo y consenso sus tareas y sus propuestas para el desarrollo municipal.



Análisis del conflicto

Para resolver un conflicto el primer paso que tenemos que dar es identificar la base objetiva del conflicto manifiesto. Es decir el conflicto puede aparecer con algunos síntomas y expresiones que no reflejan fielmente lo que está realmente en disputa.

Para poder diseñar una vía de solución al conflicto es necesario clarificar cuál es o cuáles son las cuestiones en litigio, las necesidades y valores que se encuentran en el fondo de la confrontación.

De igual manera será necesario conocer cuál es el proceso del conflicto, las características de las partes y el sistema de relaciones entre ellas; la dimensión del conflicto y las condiciones en que este se presenta. Con esta información aumentamos nuestras posibilidades de diseñar una estrategia exitosa para resolver el conflicto.

1er. Paso: Identificar la base objetiva del conflicto

Tipos de conflicto

Esclarecer la naturaleza y la causa del conflicto, ya que de acuerdo al tipo de conflicto habrá que elegir la fórmula más adecuada para abordarlo.

Los conflictos pueden ser:

a) de intereses

Son lo que se dan en cuestiones como: la distribución de recursos, el poder, el reconocimiento, el prestigio, la inclusión,

las oportunidades de desarrollo, la seguridad patrimonial, etc. Este tipo de conflicto tiene mayores posibilidades de ser resuelto positivamente con un método adecuado, dado que se trata de bienes, percepciones u otro tipo de satisfactores que pueden ser objeto de intercambios o de nuevas opciones convergentes.

b) de valores

Son los que se dan cuando se confrontan creencias, dilemas éticos, culturas, se presentan distintas opiniones o valoraciones sobre un asunto o en términos de una relación social determinada que haga que uno de los lados o ambos planteen exigencias inaceptables para el otro. Las diferencias de valores son las más difíciles de manejar, ya que entre más comprometida esté la identidad personal o ciertas creencias básicas, habrá mayores dificultades para encontrar soluciones satisfactorias para ambas partes en el largo plazo.

c) de derechos

Son los que se dan en torno a la interpretación y aplicación de normas o regulaciones, así como a planteamientos de modificación de marcos legales para ser adecuados a nuevas realidades, y que implican enfoques diferentes de acuerdo a intereses diferentes. Los conflictos de derecho no son negociables en lo que se refiere a la interpretación o aplicación de la ley, dado que ésta no es negociable. Una solución perdurable sólo puede darse por la vía del consenso o la convicción en las partes de que sus derechos han sido respetados, o bien por el acuerdo de modificar un marco normativo en términos aceptables para ambas partes.

Bases del conflicto

Un conflicto se puede desarrollar cuando existen diferencias en relación a:

- los hechos y las percepciones (nuestras necesidades y nuestra visión recibida de la realidad).
- las preferencias en metas y objetivos (cómo deben ser las cosas, no cómo están actualmente).
- las formas o métodos para lograr las metas.
- los valores (nuestras creencias fundamentales).

Conocer las bases de un conflicto determinado nos permitirá tratarlo de manera más objetiva e identificar las opciones que puedan ofrecer soluciones reales.

Otro aspecto para caracterizar un conflicto es discernir si su base es consensual o disensual:

Conflicto de base consensual:

En ocasiones el conflicto surge de la similitud de las necesidades y los valores de las partes, por ejemplo: ante bienes escasos que no pueden distribuirse, pero que se requieren para satisfacer las necesidades e intereses de ambas partes.

Tal es el caso de la distribución de los recursos públicos para la prestación de servicios o la realización de obra pública, cuando las necesidades de nuestras comunidades son muchas y los recursos disponibles son limitados se genera una disputa por ellos, ya sea con el gobierno, ya sea entre localidades rurales y cabecera, ya sea entre sectores de una misma comunidad, ejemplos de ello pueden ser: el conflicto por el uso que puede darse a un terreno del municipio, si de acuerdo a un grupo éste debe ser utilizado para la construcción de un jardín

de niños, cuando otro grupo propone aprovecharlo para un centro de salud; en otro caso, si se cuenta con un fondo para mejoramiento de la vivienda, que es solicitado por varias organizaciones, a la vez se genera una contienda por el recurso.

En estos casos hablamos de un conflicto consensual: las dos partes desean lo mismo y dicho consenso puede ser la base tanto de la cooperación como del conflicto.



Conflicto de base disensual:

Otro tipo de conflicto surge de las diferencias en las necesidades y valoraciones entre las partes, sucede cuando un grupo se inclina por resolver las necesidades y las diferencias de valores de cierta forma, mientras que el otro grupo opta por un camino distinto.

Por ejemplo, cuando entran en conflicto distintas opiniones sobre el incremento de los giros negros en las ciudades, y

cómo tratar este problema, se generan situaciones que entran en confrontación, no solamente intereses, sino valores y creencias de diferentes sectores sociales. Es una tarea compleja la búsqueda de opciones que no sean objetadas por las diferentes partes en términos de sus valores y necesidades. Es por lo tanto necesario crear marcos de respeto, tolerancia y empatía que permitan encontrar soluciones perdurables.

Las bases consensuales o disensuales ayudan a explicar la amplitud e intensidad de un conflicto, sin embargo es necesario considerar otros factores:

Fuentes de conflicto

Incompatibilidad de metas

Como habíamos mencionado, para que surja un conflicto social, los grupos deben estar convencidos de que tienen metas incompatibles.

Uno de los componentes necesarios de cualquier meta es la creencia de que ésta es realmente accesible, o bien de que es posible mejorar en términos de la situación deseada. Es decir, para llevar a cabo la persecución de una meta, en contra de los deseos de un adversario, se requiere que el grupo tenga la esperanza y la convicción de que sus esfuerzos harán que se avance efectivamente en alcanzar sus aspiraciones.

Puede haber metas explícitas, cuando están desarrolladas y son expresadas con claridad, o metas implícitas, cuando están poco formuladas o tengan que inferirse de actos o expresiones indirectas.

Sentimiento de injusticia

Las metas se plantean a partir de situaciones de injusticia o de la creencia de que estas situaciones existen por lo que el sentimiento de injusticia provoca descontento o falta de satisfacción entre los miembros de un grupo, y puede conducir a una situación de conflicto.

La falta de satisfacción, el descontento o el sentimiento de injusticia, implican la existencia de personas que tienen menos de los que creen que deberían tener.

Este sentimiento puede ser originado por diversos factores:

a) Privaciones:

Entre mayores privaciones sufren las personas, peor se sienten y siempre encontrarán un grupo con el cual compararse para medir sus propias carencias.

Si las privaciones que tiene un grupo, se dan en diferentes aspectos: político, económico, social, etc. podemos esperar que las privaciones que sufren en uno de estos campos, si no tiene una corrección adecuada, generalizarán su falta de satisfacción a otras esferas, haciéndola pasar de una zona de descontento a otra.

Cuanto mayores privaciones sufran las personas, habrá mayores probabilidades de que tengan sentimientos generales de frustración y será más difícil encontrar las compensaciones apropiadas.

El sentimiento de injusticia aparece expresado cuando el colectivo que sufre las privaciones ha logrado identificarse como tal, y asume la necesidad de actuar de manera unificada para lograr los satisfactores que requiere. Además de reconocer el

imperativo de pugnar por ellos frente a otros grupos, con la convicción de que haciendo ésto logrará mejorar su situación.

Estas consideraciones nos pueden ayudar a tomar una perspectiva del problema cuando uno de los grupos conflictivos tiene estas características. En ese caso tendríamos que buscar las diferentes dimensiones y componentes de la desigualdad que ha generado una situación conflictiva.

Por ejemplo, si el grupo conflictivo está conformado por habitantes de un asentamiento irregular que carece de vivienda, de servicios públicos, de trabajo remunerado, de representación política, podemos descubrir un sentimiento de frustración generalizado, cuya expresión es un descontento demasiado amplio y difuso. Partiendo de comprender el sentimiento de injusticia que se ha generado, tendríamos que intentar identificar las privaciones específicas que pueden ir encontrando respuesta en su relación con el gobierno municipal, de tal manera que si bien no fuera posible resolver el conjunto de la situación, si logremos elevar su posición en ciertos aspectos.

Otro caso sería, el de un equipo subalterno del gobierno municipal con un sentimiento de injusticia debido a privaciones en sus condiciones de trabajo y en su capacidad de interlocución e incidencia respecto a otras instancias de la administración municipal. Una área administrativa que se siente en desventaja frente a otra área similar, genera descontento y se convierte en un grupo contencioso. Será necesario remitirnos a las bases objetivas del conflicto, identificando las necesidades que dieron origen a estos sentimientos y manejar la situación conflictiva a partir de éstas.

b) Desequilibrio de posición:

Otra fuente de descontento importante en los conflictos sociales es el desequilibrio de posiciones sociales, la inconsistencia de posiciones o su falta de congruencia. Se da cuando las personas que ocupan niveles elevados en algunas dimensiones de categoría social y bajos en otras, se sentirán particularmente poco satisfechas, y este desequilibrio se experimenta como fuente de tensiones. Por ejemplo:

Un grupo organizado con fuerte arraigo y respaldo social, pero con muy escasa representación e interlocución con el gobierno. Un regidor con una representatividad política importante, pero con márgenes de acción muy pequeños, sectores empresariales con fuerte incidencia en el desarrollo del municipio, pero sin capacidad de expresarse en el diseño de las políticas públicas locales, etc.



c) Cambio en las aspiraciones y logros:

Es el descontento que se origina por una disminución de lo que se tiene o por un aumento en sus expectativas. Es decir, se debe a que las personas tienen una porción cada vez menor

de lo que sienten que deberían y podrían tener. La diferencia entre lo obtenido y lo deseado se va haciendo cada vez mayor.

Un fenómeno de disminución o pérdida de satisfactores, que significa una caída de nivel en las condiciones que se han logrado previamente, producirá un gran descontento y sentimiento de agravio.

Asimismo, el plantearse nuevas aspiraciones, y por lo tanto un cambio de metas hacia el crecimiento de satisfactores, puede derivar en una situación conflictiva, si éstas expectativas aparecen como inalcanzables o incompatibles con otro sector.

El deseo de mejorar la situación actual, puede entonces convertirse en un elemento conflictivo en su relación con la otra parte, si se cree que de ella depende alcanzar las nuevas metas que se han planteado.

La naturaleza y la dirección de las metas están determinadas fuertemente por las injusticias o sentimientos de injusticia subyacentes. El contenido de los motivos de queja es el que define la meta. Así, ante una privación económica, los esfuerzos se encaminarán a corregir esta situación, es decir, hacia el mejoramiento de las condiciones materiales; sin embargo, de la manera, o del tipo de acciones que se decidan para perseguir el objetivo, de las ideas de los líderes, así como del grupo que se oponga a estos esfuerzos, dependerá en parte las formas en que las metas se expresan.

Por ello es conveniente hacer un trabajo de análisis de las metas que nos permita diferenciar entre las necesidades y valores que están en la base objetiva del conflicto, los intereses y las posiciones a través de los cuales se expresan estas necesidades.

Relaciones conflictivas en grupos de trabajo

En el campo de los conflictos interpersonales o intergrupales que se dan al interior mismo del gobierno municipal o de cualquier organización se pueden ubicar algunas fuentes de conflicto más específicas como pueden ser:

a) Jurisdicciones ambiguas:

Cuando los límites de la jurisdicción, es decir del ámbito de responsabilidades y atribuciones, de cada uno de los grupos son confusos, las posibilidades de conflicto serán mayores. Cuando dos grupos tienen tareas y funciones relacionadas, sin que sus fronteras estén claramente delimitadas, se dan condiciones para que surjan desacuerdos y conflictos.

Pongamos por ejemplo la relación entre la Regiduría de Obras Públicas y la Dirección de Obras Públicas. Es frecuente que en la interacción de estas instancias se presenten problemas sobre los ámbitos de decisión, la interlocución con la población, la definición de planes y programas. En este caso, cuando los papeles de cada instancia están claramente definidos, entonces cada una de ellas sabrá qué esperar de la otra y se reducirán las oportunidades de conflicto.

b) Barreras en la comunicación:

Cuando los grupos están física o temporalmente separados, es posible que se presenten mayores posibilidades de malos entendidos y se dan más ocasiones para que aparezcan conflictos. Las separaciones en el tiempo o en el espacio crean agrupaciones naturales, que crean sus propios intereses.

Si no se generan los espacios de comunicación necesarios para la definición y seguimiento de los objetivos comunes,

como puede ser el Cabildo, con los responsables administrativos; las reuniones del presidente con los equipos técnicos; el encuentro con representantes comunitarios, etc. se van generando barreras en la comunicación que pueden producir malentendidos o posiciones facciosas. De aquí la importancia de mantener canales de comunicación constantes con los diversos sectores que integran el conjunto del gobierno municipal.

c) Dependencia de una parte:

Cuando una parte depende de otra también existe conflicto. Si una parte confía en otra para el desempeño de una tarea o para el abastecimiento de los recursos necesarios, aumenta la posibilidad de que surja un conflicto. Entre más compleja sea una organización y más número de niveles y diferenciación en la estructura maneje, será más probable el conflicto.

Supongamos que la Dirección de Seguridad Pública confía en el cuerpo de policía la implementación de una nueva política de protección ciudadana, basada en la participación y transparencia en la relación con la población, y éstos no modifican actitudes de autoritarismo o corrupción, es probable que esta situación se convierta en fuente de conflictos entre las instancias de dirección y los elementos de base. Cuando existe una relación de dependencia, es necesario interiorizar las metas comunes y las actitudes necesarias para su cumplimiento, definiendo con precisión lo que se espera de cada parte.

d) Participación en la toma de decisiones:

Entre más grande sea el número de personas e instancias que tienen que tomar decisiones de manera conjunta, mayor será la posibilidad de que aparezcan situaciones conflictivas. Así mismo, cuando nos hemos planteado la necesidad de to-

mar decisiones por consenso el desacuerdo se convierte en una fuente de conflicto.

Considerando que las decisiones que se toman con mayor número de participantes pueden significar un mayor incentivo y garantía para su cumplimiento, el desafío no es limitar esta participación, pero sí establecer los mecanismos e instancias adecuados, así como desarrollar habilidades y actitudes que nos permitan favorecer las dinámicas grupales y facilitar la resolución de conflictos.

e) La regulación de comportamientos:

Las reglas pueden evitar conflictos, dado que establecen mecanismos para las relaciones y toma de decisiones, sin embargo, si las reglas no son adecuadas o son objetadas por un grupo, entonces se producen condiciones para el conflicto.

En este campo, es importante que la reglamentación interna se defina en función de las necesidades reales del equipo gobernante, así como considere la flexibilidad suficiente para manejar espacios de comunicación e interacción, que prevean la dinámica de los cambios e intereses que se van gestando en el proceso de gobierno.



Intereses conflictivos

Como hemos mencionado anteriormente, son aquellos que se refieren a la disputa por los recursos, las posiciones, las competencias, el reconocimiento, etc: el logro de un grupo se da a expensas del otro. Una labor tan compleja, como es el ejercicio de gobierno, genera numerosas ocasiones de conflictos de interés.

Las necesidades se expresan a través de intereses, es decir lo que se quiere. Las personas y grupos tienen interés en lograr ciertas metas, cuando alguien lo impide u obstaculiza, surge el conflicto.

Algunos de los intereses que crean situaciones conflictivas en el ámbito municipal pueden ser:

- acceso a los recursos
- espacios de poder
- reconocimiento y prestigio
- oportunidades de desarrollo
- seguridad personal y patrimonial
- inclusión y representación
- necesidad de cambio
- mejorar posiciones

En la identificación de los intereses en competencia, podemos encontrar una franja para plantear espacios de convergencia y vías de solución, mediante el intercambio o negociación, el impulso de medidas y acciones concretas, el cambio de conductas y actitudes que favorezcan el entendimiento, y el acuerdo.

2do. Paso: Ubicación de necesidades, intereses y posiciones en conflicto

Esta es una parte fundamental para el análisis del conflicto, ya que al hacer explícitas tanto nuestras necesidades, intereses y posiciones, como las de la otra parte, podremos identificar más claramente los elementos que generan conflicto, así como las relaciones no conflictivas entre las partes. Por otro lado la diferenciación de estos niveles nos da la oportunidad de centrar la estrategia de manejo del conflicto en función de los intereses de ambas partes, y no en términos de las necesidades y posiciones que como tales no son negociables.

La expresión abierta de las necesidades e intereses de las partes, dependerá en gran medida de las condiciones en las que se desarrolla el conflicto:

- Cuando la situación es estable, las relaciones son buenas y hay un alto nivel de confianza, nuestras acciones y estrategias pueden desprenderse de nuestras necesidades más básicas. Puede que, si tenemos confianza en otras personas, queramos descubrir estas necesidades y discutir las abiertamente; y puede que estas personas, por medio de un análisis o empatía, comprendan nuestras necesidades, incluso antes de que nosotros se las reveleemos.
- Cuando la situación es más volátil o peligrosa y cuando hay falta de confianza entre la gente, puede que queramos ocultar nuestras necesidades básicas. Tememos que si contamos a otros nuestras necesidades, esto les podría mostrar que somos vulnerables y , quizás, este conocimiento les de un poder extra para dañarnos. Si nos escondemos unos de otros, es menos probable que sea-

mos capaces de entender nuestras necesidades por medio de un análisis y empatía, ya que la falta de conocimiento y la desconfianza cambia las percepciones que tenemos del otro.

En tales situaciones conflictivas e inestables, es posible que las acciones ya no surjan directamente de nuestras necesidades. Así, la gente puede fijarse en los intereses a un nivel más colectivo y abstracto. Cuando se atacan estos intereses, pueden llegar a tomar y defender una posición todavía más apartada de las necesidades originales.

Cuando la contienda se desarrolla en torno a posiciones, es menos posible llegar a acuerdos. Las posiciones involucran identidades, concepciones, juicios que no son objeto de negociación o intercambio. Por tanto, se requiere retomar las bases originales del conflicto, necesidades e intereses, para abrir un ámbito propicio de diálogo y entendimiento.

Supongamos el caso en que una organización social necesita resolver una serie de problemas vecinales relativas al mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad, además de su interés por resolver la problemática social, tiene la necesidad política de mantener su liderazgo y la representatividad en un determinado sector del municipio. Si esta organización no encuentra canales de interlocución y respuesta a sus demandas, es probable que enarbole una postura respecto al gobierno municipal de descalificación y confrontación.

Si en lugar de abrirse espacios de entendimiento se da una mayor distancia entre la organización y la autoridad, podemos esperar una dinámica en la que el grupo se concentre

progresivamente en sus intereses más abstractos y desarrolle posiciones que pueden llegar a ser irreconciliables con las del gobierno local, y consecuentemente, se aumentarán las conductas conflictivas entre las partes.

Es posible suponer que de las demandas en torno a las condiciones de vida de un sector de la población, se evolucione a una lucha de denuncia e impugnación contra la administración municipal. La polarización puede conducir a sustituir una reivindicación social y democrática por una consigna de destitución o revocación del mandato del gobernante.

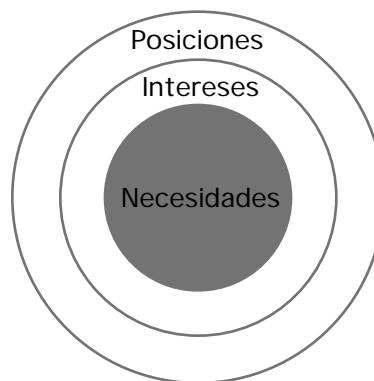
Pero, ¿tiene esto éxito? Si hablamos pragmáticamente, ¿el defender estas posturas va a garantizar que se cumplan las necesidades originales? No, al contrario, la asunción de éstas posturas garantiza el que no se cumplan las necesidades originales, ni siquiera en el futuro.



La práctica de analizar profundamente las necesidades, intereses y posiciones de ambas partes, nos puede ayudar a resolver adecuadamente el conflicto. En este caso, en la base del conflicto, se encuentra la necesidad de un sector vecinal de solucionar problemas básicos, y en el interés de la organización por tener respaldo y representación al jugar un papel significativo en la búsqueda de esos satisfactores sociales.

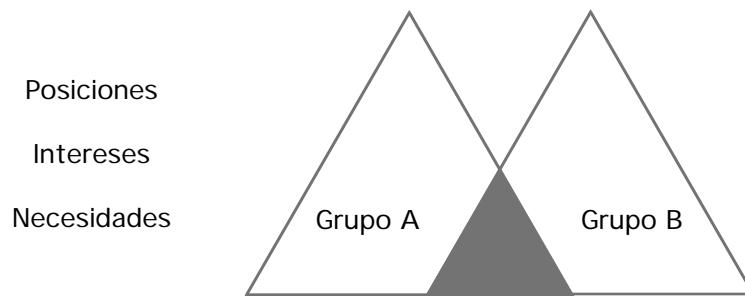
Es en el campo de las necesidades, y los intereses, que podemos encontrar elementos comunes para posibilitar un acuerdo que dé una solución productiva al conflicto. Mejorar la situación de la comunidad, así como establecer mecanismos de diálogo y concertación con la ciudadanía, son parte de los fines del gobierno municipal.

Para facilitar este análisis podemos utilizar un esquema llamado “La Dona de las Necesidades”.



El sentido la dona consiste en representar gráficamente la posibilidad de quitarle tantas capas como sea posible, capas que se han ido añadiendo por medio del conflicto, falta de estabilidad y falta de confianza; y así intentar resolver las necesidades auténticas, que son la base de las acciones indivi-

duales y de grupo de la gente. Un objetivo a largo plazo será el mejorar la comunicación y confianza hasta el punto en que la gente pueda descubrir sus propias necesidades y comprender e intentar enfrentar las necesidades mutuas. Pero, antes de que se alcance este punto, podemos retar a la gente para que examine si las acciones y estrategias que han adoptado son una buena manera de promover sus propios intereses y hacer frente a sus propias necesidades.



Cuando el Grupo A y el Grupo B comienzan a negociar, es probable que lo hagan tomando posiciones. En este nivel, tienen muy poco en común. Sin embargo, si son capaces de profundizar más en sus intereses y necesidades, es más probable que encuentren algunos puntos en común.

De aquí la importancia de identificar las necesidades, intereses y posiciones de ambas partes. Ejercicio que requiere empatía y disposición para encontrar aspectos convergentes y opciones de solución.

La relación entre estos factores y las condiciones que se encuentran en la base de los conflictos puede producir o no conflictos manifiestos.

3er. Paso: Identificar las características del conflicto

Dimensiones del conflicto:

Para entrar a una valoración más precisa del conflicto, particularmente, en los casos en que la situación conflictiva es compleja y requiere un análisis más profundo; para determinar cuidadosamente el manejo adecuado para mejorar la situación, es conveniente considerar las dimensiones del conflicto.

Conciencia: conflictos latentes, visibles o abiertos.

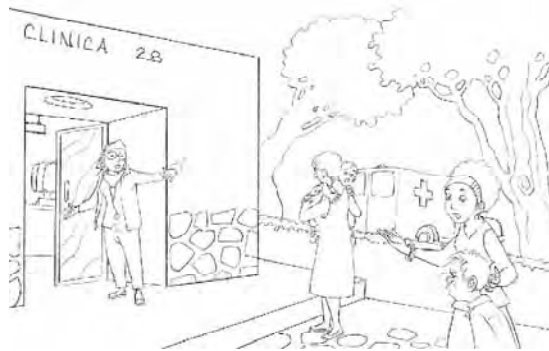
Un aspecto fundamental de los conflictos es la conciencia que tienen las partes de que existe una incompatibilidad.

Para que los conflictos sociales salgan a la luz, necesitan cubrirse tres aspectos importantes de la conciencia:

- a) Los grupos o las partes del conflicto deben estar conscientes de sí mismas como entidades colectivas, separadas una de la otra.
- b) Uno o más grupos deben sentirse insatisfechos en relación a otro grupo.
- c) Deben creer que pueden reducir su falta de satisfacción con el otro grupo, actuando o siendo diferentes; es decir, que deben tener metas que implican que el otro grupo ceda lo que, de otro modo, no estaría dispuesto a ceder.

Según Bouling, el conflicto es una forma de competencia donde las partes que pugnan reconocen tener metas incompatibles.



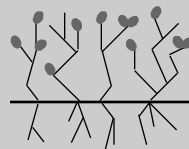
Antes



Después

Un conflicto puede estar latente y no ser reconocido por sus participantes, pero no por eso deja de existir. Es decir, existen intereses mutuamente incompatibles de manera objetiva y subyacente aunque las partes no estén conscientes de ello.

Si como decíamos anteriormente, el conflicto es una relación entre dos o más grupos que tienen o piensan que tienen objetivos incompatibles, pueden darse las siguientes posibilidades en cuanto a la conciencia sobre el conflicto:

Compatibilidad de Metas y Conductas		
	Metas Compatibles	Metas Incompatibles
Conductas Compatibles	Ausencia de Conflicto	 Conflictos Latentes
Conductas Incompatibles	 Conflictos Visibles	 Conflictos Abiertos

En este esquema pueden darse una serie de posibilidades:

A) Ambas partes creen que existe un conflicto:

1. Situación objetiva conflictiva: percepción correcta y real del conflicto.

Es el caso en el que existe un conflicto real, las partes así lo perciben y actúan en función de él.

2. Situación objetiva no conflictiva: Percepción no realista, debido a una comunicación inadecuada o incorrecta.

En ocasiones puede darse una situación conflictiva sin bases reales y que puede ser motivada por relaciones inadecuadas.

cuadas, falta de comunicación y de entendimiento. Las tensiones que se generan en este tipo de situaciones pueden ser corregidas estableciendo canales de información, de comunicación y diálogo.

B) Una de las partes lo cree y la otra no:
3. Situación objetiva conflictiva: Percepción incorrecta, que requiere hacer consciente la incompatibilidad para poder resolverla.

Para ello es necesario explicitar las causas del conflicto, y el objeto en disputa, de tal manera que sea posible diseñar una estrategia para la solución de un conflicto que ambas partes reconozcan.

4. Situación objetiva no conflictiva: conflicto irreal, que parte de una interpretación incorrecta de la situación.

C) Ninguna de las partes cree que exista un conflicto:

5. Situación objetiva conflictiva: Conflicto latente, falsa conciencia debido a que éste no se ha expresado.

También puede deberse a una manipulación o engaño.

6. Situación objetiva no conflictiva: Ausencia de conflicto.

Creencia de las Partes Acerca de la Situación Conflictiva			
Situación objetiva	Ambas creen que existe un conflicto.	Una de las partes lo cree y la otra no.	Ninguna de las partes cree que existe conflicto.
Conflictiva	1	3	5
No conflictiva	2	4	6

La importancia de conocer la conciencia que las partes tienen del conflicto y su relación con las bases objetivas del mismo nos permitirá tener un mejor manejo del conflicto cuando éste es abierto, prevenir situaciones conflictivas que todavía no se han expresado y desactivar relaciones conflictivas que no tienen base real.

Por ejemplo, en el caso en que dos grupos distintos de solicitantes de predios para vivienda estén gestionando un mismo terreno, pero ambos desconocen la existencia del otro grupo, podemos actuar con anticipación evitando que el conflicto se manifieste al ofrecer alternativas para ambas partes oportunamente.

En un caso en que se presenta una relación conflictiva entre un equipo de trabajo con su jefe inmediato, debido a un problema de trato o métodos de dirección podemos facilitar una mejor comunicación y organización evitando que un malentendido se convierta en fuente de conflictos.

Como hemos visto a lo largo de este manual, lo que tenemos que ir construyendo es una cultura de diálogo y la capacidad de relacionarnos positivamente para canalizar productivamente la conflictividad de nuestra comunidad, en tanto ésta nos obliga a buscar nuevas soluciones, y a desarrollar nuevas formas de comunicación e interacción.



La intensidad: relación: actitudes, conductas y contexto

Otra dimensión fundamental del conflicto social es su grado de intensidad. La intensidad puede variar de acuerdo con los sentimientos o la conducta de quienes participan en el conflicto.

Los sentimientos pueden ser más o menos intensos, dependiendo de hasta qué punto están entregadas las partes a las metas que desean alcanzar, cuánta hostilidad sienten recíprocamente y qué tanto desean dañarse unos a otros.

Sin embargo, podemos decir, que de manera general los sentimientos y actitudes están convencionalmente asociados

a las conductas, y ambos impactan en el contexto y son impactadas por éste; es decir, en las bases objetivas del conflicto. Estos tres factores se encuentran conectados entre sí y para mejorar una relación conflictiva será necesario buscar los cambios necesarios en todos los aspectos.

Las conductas de una parte influyen sobre las actitudes de la otra parte y viceversa. Por ejemplo si un grupo partidario se manifiesta repetidamente para exigir puestos de trabajo en el gobierno municipal, el otro grupo puede sentirse hostilizado y desarrollar un resentimiento contra esta demanda, lo que podría provocar reacciones como la imposición de una norma según la cual toda nueva contratación será facultad exclusiva del Presidente.

Un esquema que puede ayudarnos a trabajar esta parte del análisis es *El Triángulo de Mitchell*, una técnica que permite analizar la perspectiva de las partes en conflicto.

Esta técnica esta basada en las ideas de Chris Mitchell, quien sugirió que los conflictos tienen tres componentes: el “contexto” de la situación, la “conducta” de los involucrados y sus “actitudes”.

Estos tres componentes tienen influencia unos con otros, respecto a sí mismos y respecto a la otra parte. La conducta de un grupo influye en la conducta del otro grupo.

• El contexto.- es la explicación que da cada una de las partes sobre el marco estructural del conflicto.

• La actitud.- son las interpretaciones, posiciones ideológicas, sentimientos, etc. que inciden desde el otro, las actitudes que según la parte analizada tiene el contrario.

• La conducta.- son las acciones de una parte que molestan a la otra, a la parte analizada.

Se utiliza un triángulo por cada parte involucrada en el conflicto.

Para modificar la situación del conflicto se requiere cambiar uno de los factores del triángulo. Esta técnica ayuda a que las partes vean cuáles son sus conductas y actitudes que molestan a su adversario y las conductas y actitudes que le afectan o molestan del otro.

Los tres aspectos deben ser trabajados para conseguir una situación estable, si no se hace así el conflicto volverá. No es necesario hacerlo todo al mismo tiempo, pero sí hacerlo en algún momento.

■ Actores del conflicto

Identificar las partes en conflicto y su contexto de relaciones. Cuántas y cuáles son. Existe una gran diferencia entre los conflictos que involucran a dos contendientes y los que involucran a más de dos. Una vez que están involucradas tres o más partes en conflicto, es posible que se formen coaliciones de contendientes y actúen de manera concertada contra otros contendientes.

Una técnica para aproximarnos al análisis del conflicto en términos de la ubicación de los actores y sus relaciones es *EL MAPEO*.

El mapeo es como una fotografía de la situación conflictiva en un momento determinado de ésta. Muestra las diferentes partes que intervienen en el conflicto, hace visibles a los actores que participan de manera indirecta y clarifica relaciones de una manera gráfica.

Para elaborarlo primero hay que contestar las siguientes preguntas:

- a) ¿Qué se quiere mapear? Actores internos, fuerzas externas, mediación, y sus relaciones.
- b) ¿En qué momento del conflicto? Seleccionar el momento del conflicto que se va a analizar.
- c) ¿Desde qué punto de vista? El mapa muestra la perspectiva de una de las partes solamente, de quien lo realiza, por eso es bueno tratar de hacer el mapa desde la perspectiva de las distintas partes.

Tratar de reconciliar estos diferentes puntos de vista , es realmente trabajar con el conflicto.

Esta técnica nos permite ver más sobre los diferentes motivos que tienen las partes para actuar de cierta manera o sobre aquello que las determina.

En el mapa hay que poner el lugar que ocupamos en la situación analizada.

En el mapa hay que representar a los diversos grupos que intervienen en el conflicto.

Es necesario establecer en el mapa la simbología y su significado; pueden integrarse tantos signos como sean necesarios, siempre y cuando tengan sentido para los observadores del mapa.



■ Condiciones y Expresiones del Conflicto

Para conocer qué intensidad o evolución ha tenido un conflicto social, será necesario identificar los indicadores que nos permitan ver hasta qué punto se ha profundizado una situación conflictiva y en qué fase de su ciclo se encuentra, para determinar la mejor forma de manejarla.

Si bien no existe un sistema de indicadores válido para cualquier conflicto, podemos ubicar algunos campos sobre los que debería ponerse atención para encontrar estas señales que nos permitan interpretar el nivel de confrontación en que se encuentra un conflicto:

- a) Tensión e inquietud de la población: frecuentes incidentes públicos, muestras constantes de descontento, situaciones volátiles con respuestas muy reactivas en algunos sectores de la población, adhesiones generalizadas a la protesta, un incremento de los índices de violencia social e institucional, etc.
- b) Falta de representación: hay sectores que se encuentran aislados, sin canales de comunicación e interlocución, que empiezan a desarrollar un sentimiento de injusticia por no ser escuchados o tomados en cuenta.
- c) Falta de equidad: situaciones de desarrollo desequilibrado en las condiciones de vida que pueden convertirse en fuente de conflicto ante la conciencia colectiva de las carencias y la falta de satisfactores necesarios.

Los sistemas de indicadores se diseñan para los diferentes tipos de conflicto, si hablamos de conflictos internos las expresiones de la situación conflictiva estarían referidos al ambiente de trabajo (tensión e inquietud); a la búsqueda de múltiples canales para expresar exigencias o insatisfacción (falta de representación); a la desigualdad en las condiciones y criterios para las relaciones políticas y laborales que se dan en el gobierno municipal (falta de equidad).

Ante conflictos sociales debemos de estar atentos de las condiciones y las expresiones que un conflicto ha ido expresando en su desarrollo, a fin de poder ubicar el momento en el que se encuentra y proyectar su curso posible, para tomar las medidas preventivas necesarias.

Por ejemplo, el agravamiento de la inseguridad pública va generando una situación conflictiva que se puede manifestar a través de diversas formas de protesta y descontento, en incidentes de violencia social, que carece casi siempre de canales de expresión y participación de la población, que provoca sentimientos de indefensión en la ciudadanía, para diseñar una estrategia que nos permita canalizar productivamente esta energía social hacia la solución del problema, el seguimiento de indicadores nos ayuda a identificar áreas más sensibles del conflicto, su grado de intensidad y amplitud, nuestras capacidades de respuesta inmediata.

■ Etapas del conflicto

Para diseñar una estrategia de manejo del conflicto es útil conocer la manera en que se desarrolla el conflicto y las diferentes fases por las que éste atraviesa con el objeto de ubicar en qué etapa de su ciclo se encuentra y poder actuar en consecuencia.

Sin embargo, es importante considerar que la etapa del conflicto que analizamos, o en la que nos encontramos, será distinta según el punto de vista desde el que se mire. Es posible ir de una etapa a otra o saltar alguna de ellas, así mismo, el tiempo que dura cada etapa puede ser variable.

En este sentido el proceso que a continuación se expone es un modelo típico que puede orientarnos en el conocimiento de lo que generalmente es el curso de un conflicto, para identificar las condiciones de su surgimiento, cómo se ha desarrollado, qué cambios ha originado, qué acciones se han realizado por parte de cada uno de los grupos involucrados, cuál es su fase actual y cómo puede desencadenarse a futuro.

■ Todas las relaciones entre las partes

Los conflictos sociales son relaciones sociales. Particularmente, en el caso de los conflictos municipales a los que nos hemos referido, las partes contendientes tienen diversas relaciones y no solamente relaciones conflictivas. Es decir hay otras interacciones que se dan más allá del conflicto y que pueden ser cooperativas o complementarias. De aquí que el punto de partida en el análisis sería el reconocimiento del tejido amplio y diverso de relaciones entre las partes, con las que conviven y coexisten de manera interdependiente.

Es necesario considerar el contexto de relaciones, para enfocar el manejo del conflicto de manera positiva, bajo el entendido de que otros vínculos y la permanencia de éstos rebasa el marco y la temporalidad del conflicto, por lo que no podemos plantear, por ejemplo, una solución de ruptura, que pretenda la derrota o la eliminación del adversario.

Ejemplo de ello es en una relación entre miembros del Ayuntamiento, puede darse una pugna en torno a ciertas propuestas para el Municipio, pero mantenerse unificados frente a un problema o conflicto con el gobierno estatal.

4to. Paso: Bases objetivas del surgimiento del conflicto

Esta etapa se refiere a la gestación tanto de las condiciones objetivas como de la toma de conciencia sobre éstas para que se exprese un conflicto social.

Se dan conflictos que responden a condiciones de desigualdad o desequilibrio que han prevalecido durante largo tiem-

po, pero para que se genere el conflicto se requiere un proceso de conciencia que reconozca esta situación y lleve a la decisión de actuar para modificarla.

Es el caso de comunidades de alta marginación en un Municipio. Si una colectividad de quienes las habitan toma conciencia de su situación de desigualdad y asume que es posible mejorar su situación, y si logra que el gobierno municipal haga una inversión significativa en ese lugar, se puede estar generando una situación conflictiva en torno a la pugna por recursos públicos. O bien puede darse que la comunidad no asuma su condición de desigualdad, o simplemente no crea que pueda cambiarla y por tanto no se genera el conflicto.



5to. Paso: Confrontación, persecución de metas

En esta etapa hay un reconocimiento de metas incompatibles, es decir de intereses opuestos, de tal manera que la acción de una de las partes obstaculiza la actuación de la otra en términos de los objetivos que se ha propuesto, las acciones previstas y los resultados esperados.

En este momento se da lo que se denomina la persecución de metas, que involucra en el análisis el examen de los métodos que emplean las partes para alcanzarlas. Los métodos pueden ser muy diversos y es importante tratar de identificarlos para hacer más productiva nuestra intervención. Algunos de éstos pueden ser:

a) La persuasión:

Cuando una de las partes tratan de convencer a su oponente de que acceda a las metas que desea alcanzar, no por temor o por esperar alguna recompensa, sino porque conviene a sus propios intereses y valores más de fondo o de largo plazo, a través de una comunicación abierta y leal.

b) Las recompensas contingentes:

Un lado o los dos ofrecen al otro un incentivo deseado en forma positiva, a cambio de alguna concesión que facilite el alcance de alguna de sus metas, por ejemplo, con una negociación donde se pretende una solución de ganar-ganar. La recompensa puede ser no tangible como la aprobación o la aceptación de la diferencia.

c) La coerción:

Involucra el uso de la fuerza para imponer avances en la consecución de la meta deseada, tratando de que la otra parte ceda por temor o por haber sufrido daños reales. La coerción es condicional, esto es, que depende de la conducta del otro lado y puede aplicarse o simplemente utilizarse como amenaza. La coerción es un castigo y puede tener distintas modalidades: daño físico, sanciones económicas o materiales, acciones que impidan físicamente que el oponente haga lo que desea.

La selección de los medios puede ser combinada utilizando al mismo tiempo el ofrecimiento de beneficios, manteniendo como amenaza la coerción. Entre estos tres tipos de incentivos podemos encontrar modos muy diversos de la conducta conflictiva para alcanzar metas.

La no violencia: Se pueden considerar una gran variedad de modalidades de medios no violentos para perseguir objetivos.

La no violencia va dirigida a la persuasión moral y se trata de un medio —porque la resistencia pasiva y la falta de cooperación hacen que se eleven los costos— para el otro lado de la búsqueda de sus metas. Los costos son por tener que usar la violencia para vencer a quienes ejercen resistencia y aceptar la carga moral de la represión.

La institucionalización de la regulación de los conflictos. En muchos casos la conducta conflictiva se maneja dentro de un conjunto de normas y reglas, que establecen los medios que son legítimos para alcanzar los fines.

Las reglas que provienen de una tradición oral, que se transmiten de generación en generación, como en el caso de los sistemas de algunos pueblos indígenas para la resolución de sus conflictos internos, en donde las instancias sancionadoras, y la codificación por precedente, hace que las reglas sean menos vulnerables a la interpretación de los contendientes.

Algunos de estos sistemas son notables por el valor que dan a la búsqueda del consenso en intensas jornadas de diálogo colectivo y la búsqueda del acuerdo de partes para la solu-

ción de los conflictos, integrando conceptos como el equilibrio y la armonía, elementos que deben estar presentes en el resultado final. En este campo, hay un gran aporte que debemos recuperar de la historia.

Lo mismo sucede con las leyes escritas, cuya existencia exterior les confiere una cualidad de independencia frente al conflicto particular que ayuda a su mantenimiento y obliga a respetarlas.

El grado de institucionalización de las reglas para conductas conflictivas depende de tres factores:

- a) Que las reglas tengan una existencia externa, independiente de los actores.
- b) Que estén interiorizadas en los actores participantes.
- c) Que tengan un respaldo dado por medio de sanciones.

d) Intervención de un tercero:

Es decir las intervenciones para arbitraje, mediación, facilitación en el manejo de un conflicto. Por lo común, la conducta conflictiva está regulada o institucionalizada en esos casos. Este tipo de participaciones en el conflicto facilitan el uso de los métodos persuasivos, que pretenden sean correctos en función de principios compartidos.

Generalmente, cada uno de los grupos contendientes tratará de persuadir, compensar o ejercer coerción sobre la tercera parte, para obtener su respaldo. Es probable que la imparcialidad de quienes cumplen estas funciones se vaya dando en relación con el equilibrio de poderes.

Ahora bien, la selección de los métodos se da en función de ciertos factores como:

- a) La cuestión en litigio.
- b) Las características de la parte en conflicto.
- c) El conjunto completo de las relaciones entre las partes.
- d) El ambiente o contexto de los adversarios (identidad colectiva, sentimiento de injusticia, conciencia sobre las metas incompatibles).

Es importante decir que entre sí se afectan mutuamente. La elección de un modo para la persecución de metas es algo que se está definiendo constantemente.



Escalamiento del conflicto

Es el aumento de las conductas conflictivas. Este incremento en la magnitud de la conflictividad involucra varios elementos, desde los sentimientos que se van desarrollando en la relación conflictiva, pero sobre todo las acciones en que se expresa esta conducta.

En la medida en que prevalece la opción de la coerción para dirimir un conflicto, se aumentará la magnitud de la conducta conflictiva, si dentro de la coerción se utiliza la violencia, será aún mayor la magnitud de la conducta conflictiva.

El escalamiento se produce cuando las personas que participan en un conflicto creen que las ganancias, en caso de que triunfen, y las pérdidas, en el caso de una derrota, serán mayores a los costos de elevar la magnitud de su propia conducta conflictiva, de la misma manera serán capaces de absorber la mayor coerción del otro.

Es útil preguntarnos qué elementos pueden estar determinando esta decisión, así como la disposición de gastar mayores recursos en ejercer presión y resistir la del adversario.

Otro cuestionamiento que debemos hacernos es por qué aumentan las esperanzas de victoria o los temores a la derrota, en el curso de un conflicto social que determinan el cambio de conductas hacia el escalamiento.

Para nuestro enfoque de manejo de conflictos, una tarea fundamental es tratar de evitar el escalamiento de un conflicto, en tanto éste conlleva a mayores sufrimientos por el uso de la coerción.

Crisis

Existe una confrontación abierta y el conflicto se ha escalado haciendo cada vez más grande la conducta conflictiva. En esta etapa es mucho más difícil intervenir para cambiar la situación, pero no imposible.

Desescalamiento

La conducta conflictiva no aumenta de magnitud de forma indefinida, debe sufrir un desescalamiento, estancarse o detenerse.

La reducción de las conductas conflictivas se puede dar por varios factores como las modalidades del conflicto y sus ganancias y costos; las características de los adversarios y los cambios que sufren en el curso del conflicto; las respuestas del otro lado; las cuestiones en litigio y los avances en función de las metas propuestas; el contexto social.

Terminación y resultados

Se da cuando se produce un paso positivo para cambiar. Cada conflicto específico termina y tiene un resultado.

Terminar un conflicto implica que varios estén de acuerdo, los participantes o los observadores afirman que ha llegado a su fin. Esto puede ser explícito o implícito y puede ser afirmado sólo por uno de los lados o ser un acuerdo entre ambos.

Se pueden distinguir cuatro tipos de resultados:

- a) acuerdo (cada una de las partes cede algo)
- b) retirada (repliegue, retiro de demandas)
- c) imposición (ganar - perder)
- d) conversión (aceptar la meta del otro)

Postconflicto - preconflicto

Todos los conflictos concluyen, pero generalmente el fin puede ser el inicio de un nuevo conflicto, considerando que hay consecuencias no previstas de los conflictos o que el cumplimiento de los resultados no fue el esperado.

Manejo del conflicto

1. Premisas básicas para hacer productivo el conflicto

- El reconocimiento y la aceptación de que se vive una situación de conflicto.
- Tener voluntad y disposición para resolver positivamente el conflicto.
- Reconocer el derecho y la legitimidad de ambas partes para plantear sus necesidades e intereses.
- Estar dispuesto a salvaguardar los intereses fundamentales de ambas partes.
- Que las partes estén dispuestas a iniciar un intercambio de mutua dependencia que incluya, en lugar de excluir, a los grupos implicados.



2. Diseño de una estrategia para manejar el conflicto

A partir de que hemos analizado los diferentes componentes del conflicto, es decir, el tipo de conflicto, el objeto de la contienda, las necesidades, intereses y posiciones, los actores, las conductas, las etapas, podemos determinar la forma en la que el conflicto debe manejarse y los instrumentos que nos pueden ser útiles para hacer una intervención positiva en el mismo:

1. Objetivo

Con la información que se ha logrado tener, debemos plantearnos el objetivo de nuestra intervención para la resolución del conflicto. Es decir, qué es lo que se requiere cambiar para modificar las bases del conflicto y mejorar la situación.

El objetivo tiene que tener precisión y viabilidad, considerando los distintos factores involucrados en el conflicto y las condiciones realistas de una intervención para resolver el conflicto.

Se puede proponer un objetivo general y una serie de objetivos particulares que atiendan diferentes aspectos del conflicto.

2. Estrategias para el manejo del conflicto

Estarán dadas en función de las condiciones particulares de cada conflicto, sin embargo, éstas deberán considerar una serie de elementos para su implementación.

a) Crear una relación o un espacio para trabajar el conflicto

La búsqueda de soluciones productivas a un conflicto de orden público o grupal, pasa por construir un mínimo consenso en torno al enfoque, a la tarea de análisis, al diseño del método, ya sea en alguna de las partes o bien tendiendo puentes entre los distintos adversarios, incluso, en ocasiones, desde una posición externa al conflicto.

Resulta pertinente, si es posible, conformar pequeños equipos con esta visión y capacidad, para ir articulando esfuerzos y propuestas hacia una resolución positiva del conflicto.

b) Definición de líneas de trabajo respecto al conflicto

Habiendo ubicado las bases del conflicto, las conductas y actitudes que se han derivado de éste, será necesario en algunos casos trabajar diferentes dimensiones y ámbitos del conflicto para lograr una situación estable y hacer las correcciones necesarias. De aquí, la necesidad de identificar los campos de acción en los que se hace necesario actuar para alcanzar una solución perdurable del conflicto, y los recursos y capacidades que tendrán que ser canalizados desde las propias posibilidades o en conjunto con otros actores para lograrlo.

c) Los mecanismos e instrumentos necesarios para manejar el conflicto

Habiendo desechado la coerción como forma de solucionar los conflictos, tenemos que utilizar otros mecanismos que nos permitan acercar a las partes y construir bases de acuerdo satisfactorias para las partes.

Las opciones tendrán que ser definidas en función de las características específicas del conflicto. Sobre éstos abundaremos en el siguiente capítulo.

d) Relaciones

En la medida que logremos ir articulando a diferentes actores en un enfoque de resolución positiva del conflicto, o construyendo alianzas y redes de apoyo, no sólo obtendremos más respaldo, sino aumentaremos los recursos potenciales para atender las necesidades futuras que la solución del conflicto nos requiera.

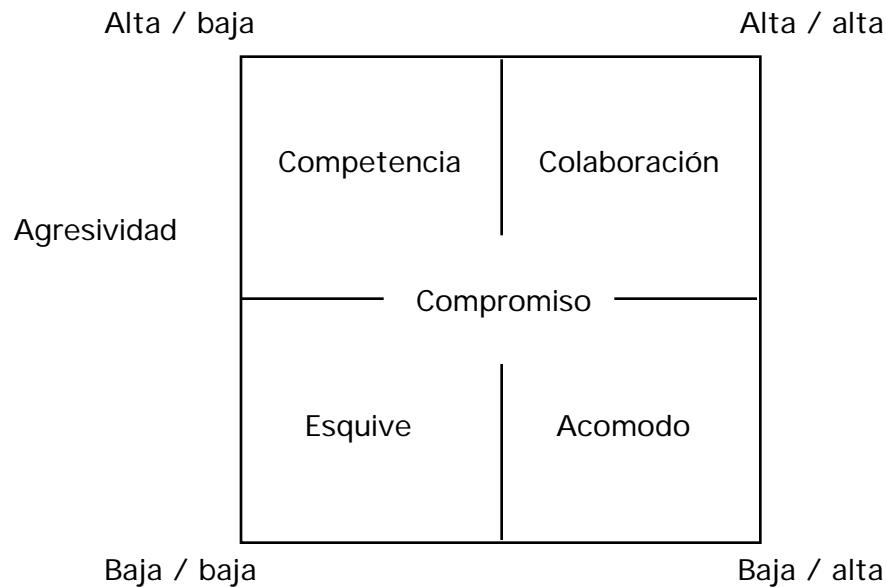
e) El método

Una decisión que se debe tomar es cuál va a ser nuestra estrategia para manejar el conflicto.

Kenneth Thomas identificó cinco métodos básicos para enfocar la solución de un conflicto:

Ellos (los métodos) se basan en dos dimensiones básicas para enfrentar el conflicto: la agresividad (en la medida en la que tratamos de satisfacer nuestros propios intereses) y la cooperación (en la medida en la que tratamos de satisfacer los intereses de los demás). Utilizando un modelo bidimensional con valoración alta y baja para cada uno de estos dos comportamientos.

Modelo bidimensional



- 1. El esquite o comportamiento elusivo
Es no agresivo y no cooperador.

Evitar el conflicto, retirarse, negar su existencia o simplemente eludir el problema postergando el momento de abordarlo.

Si no se afronta el tratamiento de un conflicto, éste permanece y aumentan las posibilidades de que se escale con conductas cada vez más conflictivas. Sin embargo puede darse el caso en que la elección sea posponer nuestra intervención, porque:

- Necesitamos ganar tiempo para analizar el asunto, adquirir información u obtener asesoría.
- Existe tal grado de tensión en el tratamiento del conflic-

to que resulta más oportuno buscar un momento posterior para dar tiempo a que se hayan calmado los ánimos.

- Cuando tenemos limitaciones objetivas de tiempo y recursos para ofrecer soluciones.

■ 2. El acomodo

No agresivo y cooperador.

Quienes adoptan este estilo, niegan sus propios intereses para satisfacer los de la otra parte. Esta actitud de ceder en favor del adversario puede tener diversas motivaciones:

- Cuando los beneficios para el conjunto son mayores que las pérdidas.
- Cuando los problemas por no ceder traerían consecuencias graves para el conjunto.
- Cuando cediendo en lo inmediato, se pueden obtener resultados mejores a largo plazo.
- Cuando lo exige la necesidad de mantener relaciones constructivas entre ambas partes.
- Cuando una de las partes reconoce la validez de las metas de su oponente y se adhiere desinteresadamente a ellas.
- En asuntos muy importantes para una parte, que no lo son para la otra, o bien que no provocan desviaciones significativas respecto a los objetivos propuestos.

■ 3. La competencia

Es un estilo agresivo, no cooperador.

Este estilo es opuesto al acomodo. Es una estrategia motivada por el poder, destinada a ganar a cualquier precio cuando se enfrenta una situación conflictiva. Es un juego de suma cero, en el cual el beneficio de una parte, se traduce en pérdida para la otra.

La elección de este método, no es recomendable para una estrategia de resolver productivamente el conflicto. Algunas circunstancias especiales pueden hacer conveniente considerarlo para ciertos casos:

- Cuando estamos en una situación de emergencia, en un callejón sin salida y otros estilos han sido experimentados y no han funcionado.
- Cuando esta de por medio el cumplimiento de derechos, las normas institucionales o normas éticas en función del bien común.



Es un método de ganar - perder, en el que llevado al extremo se puede dar una situación de perder - perder. Es decir, el nivel de competencia se polariza hacia posiciones de "si yo no gano, tampoco tú". El regateo se hace tan rígido que no es posible obtener resultados. Se enfatizan los puntos divergentes y se desconoce la legitimidad de los intereses del otro.

En estos casos, la intervención de un tercero con funciones de arbitraje o mediación, pueden ser útiles para volver a encausar la búsqueda de una solución al conflicto.

■ 4. La colaboración

Es un estilo agresivo y cooperador.

La colaboración busca encontrar soluciones al conflicto en el que todos ganen. Requiere encontrar soluciones que satisfagan las necesidades e intereses de ambas partes. Esta estrategia implica, tanto entender por qué se produce el conflicto, como encontrar resultados que eliminen o por lo menos minimicen las fuentes de la situación conflictiva, y resulten aceptables para ambos contendientes.

Es la búsqueda de una solución creativa para un resultado de ganar - ganar. Intenta acercar a las partes para que alcancen una posición aceptable para ambas.

Se fundamenta en la confianza mutua y es el más satisfactorio y conveniente para las relaciones entre las partes.

Es el método más integrador para solucionar problemas, ya que acepta los intereses de ambas partes e identifica con

claridad sus motivos y objetivos. Este comportamiento requiere madurez, creatividad, empatía y autenticidad en el tratamiento del conflicto.

Las partes se ven entre sí como asociadas en la búsqueda de alternativas, investigando hechos y necesidades para deducir de ellos posibles soluciones. No se confrontan posiciones, sino que la energía se centra en el tema objeto del conflicto, separando las personas del problema.

■ 5. El compromiso

Es algo agresivo y algo cooperador.

Las partes tienden al compromiso cuando están buscando una solución rápida y mutuamente aceptable que satisfaga parcialmente a ambas partes. Su táctica es la transacción, que implica encontrar un término medio que todos puedan aceptar y dividir las diferencias entre las partes en conflicto.

Dado que esta forma de tratar un conflicto pasa por la negociación, es aplicable para cuestiones que pueden ser objeto de una negociación, es decir para conflictos de intereses y no de derechos o valores.

f) El seguimiento y evaluación

La estrategia debe considerar también el seguimiento y evaluación del proceso de resolución de un conflicto, para garantizar que se llevarán a cabo los ajustes necesarios a la estrategia planteada de acuerdo a los resultados que se vayan obteniendo, así como evitar que se generen nuevos conflictos.

La negociación

Apagar la vela de tu compañero no hará que la tuya brille con más fuerza.

Anónimo

La negociación es una práctica cotidiana de cualquier autoridad municipal, una gran cantidad de asuntos se someten diariamente a la necesidad de acuerdo para resolver adecuadamente diversos problemas: la delegación de tareas y responsabilidades, la distribución y asignación de recursos, las respuestas a la demanda ciudadana, los conflictos entre distintos sectores comunitarios, la defensa de los intereses municipales frente a otros ámbitos de gobierno, etc.

La negociación es un instrumento que nos permite acercar intereses y sectores en conflicto en la búsqueda de una solución aceptable para todos. La práctica de negociar requiere el desarrollo de habilidades y destrezas que nos permitirán hacerlo cada vez mejor, es decir, aprender a negociar para alcanzar resultados que resuelvan de manera estable los conflictos, y en lo posible, los intereses de los distintos contendientes.

Una autoridad municipal que logre mayores capacidades para negociar, podrá mejorar relaciones, abrir nuevas opciones, armonizar intereses y contribuir a crear una cultura política donde el diálogo y el compromiso se conviertan en vías confiables y creíbles para dirimir los diversos conflictos sociales y políticos en su municipio.

Definición

La negociación es un proceso de resolución de un conflicto entre dos o más partes, mediante el cual ambas o todas las partes modifican sus demandas hasta llegar a un compromiso aceptable para todos.

- La negociación involucra a dos o más partes que perciben competencia o conflicto de intereses, o necesidades, y que trabajan para llegar a un acuerdo en el que ambos cooperarán.
- La negociación es un proceso sociopolítico dinámico que involucra a dos o más partes que acuerdan someterse a decisiones que están dispuestos a aceptar, aunque no siempre con el mismo grado de satisfacción.
- Negociar es una actividad permanente e inherente del ser humano, entre la familia, la comunidad, el trabajo, las organizaciones, el gobierno, con nuestros amigos y nuestros enemigos.



- Negociar implica comunicar nuestros puntos de vista, recibir otros, mezclarlos y llegar a soluciones convenientes a las dos partes.
- No hay negociación si no se tiene que ceder algo a cambio de algo.
- Negociar no es mentir o engañar con datos falsos, demagogia o verborrea, es convencer a la contraparte que el intercambio de concesiones dejará satisfechos a ambos.
- El mejor negociador no es el que gana todas, si no aquel que logra que todos los que tuvieron que ver con la negociación sientan que han tenido éxito con la solución adoptada.
- Para que haya negociación debe haber algo que el otro tiene y nosotros deseamos.
- Para negociar requerimos tener claridad de lo que queremos y capacidad para pedirlo, intercambiarlo y obtenerlo.
- Para negociar se requiere apertura de criterio para admitir ser convencido, únicamente cuando se está dispuesto a ceder algo a cambio es posible negociar usando el método de ganar - ganar.
- La negociación consiste en el acercamiento de dos partes opuestas hasta que alcanzan una posición aceptable para ambas.
- La negociación sólo es posible cuando las partes están dispuestas a abandonar sus posturas iniciales y lo mani-

fiestan así en cierto momento durante el proceso de negociación.

- La negociación es como el armado de un rompecabezas pero con una particularidad muy especial; ya que mientras en un rompecabezas normal se trabaja con piezas previamente cortadas que encajan en forma perfecta, en la negociación hay que ir cortando las piezas y ajustándolas hasta que encajan perfectamente en las situaciones. Tarea compleja que es factible aprender a realizarla con efectividad.
- No siempre es posible resolver un conflicto mediante negociación.
- El tipo de negociación que se siga en el posicionamiento determinará el ambiente general que tendrá el resto de la negociación.



Tipos de negociación

Integrativa

- Ambiente cordial.
- Se favorece la confianza.

Distributiva

- Ambiente antagónico y hostil.
- Se favorece el poder.

Condiciones que permiten negociar

- a) Cuando hay un conflicto de interés.
- b) Cuando existe ambigüedad acerca de una solución.
- c) Cuando se tiene una oportunidad para hacer ciertas concesiones, con la finalidad de llegar a un acuerdo satisfactorio para las partes.

Resultados de una buena negociación

Objetivos

Las partes obtienen realmente lo que necesitan y hacen sacrificios aceptables a cambio.

Subjetivos

Todos se sienten bien, todos ganan, el convenio les parece bueno y el proceso para lograrlo satisfactorio.

El proceso de negociación, elementos y etapas

En toda negociación hay tres elementos involucrados:

El contenido: la materia de la negociación.

El procedimiento: cómo abordamos el contenido.

Relaciones: las que se tienen y las que se preferiría tener entre la gente que negocia.

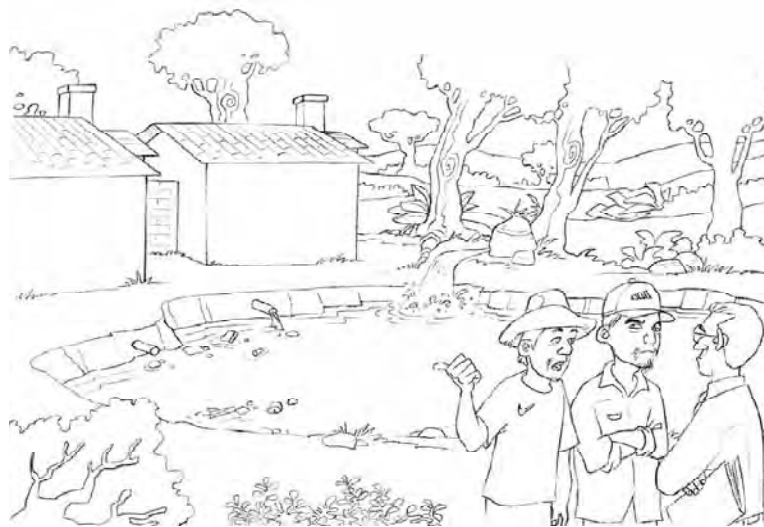
En cada cultura varían estos elementos, en algunas es más importante tener una buena relación entre los negociadores.

El proceso de negociación se puede dividir en cuatro etapas:

- I. Preparación.
- II. Intercambio o negociación.
- III. Acuerdo y cierre.
- IV. Seguimiento.

La preparación (antes de la negociación)

- a) Esta etapa consiste en saber lo que hay que conseguir y cómo conseguirlo.
- b) Una buena preparación es el camino más seguro para llegar a una negociación satisfactoria.
- c) La falta de planeación hace que el negociador mal preparado se limite a reaccionar ante los acontecimientos, es difícil que pueda dirigirlos hacia el punto deseable.



Definir los asuntos primordiales a negociar

- a) Un buen negociador tiene que conocer su actividad, tiene que saber lo que quiere a corto y largo plazo. Tiene que saber por qué quiere conseguirlo. También tiene que estar informado sobre las aspiraciones y circunstancias en que se encuentran su opositor.
- b) Es indispensable definir todos los asuntos a tratar. ¿Dónde y cómo mis intereses entran en conflicto y dónde y cómo coinciden con los de la otra parte?

Hacer la lista de los asuntos contingentes que pudieran surgir.

- a) De los asuntos que puede presentar cualquiera de las partes. ¿Cuáles son los intereses de mi contraparte?
- b) Si no está seguro de incluir un determinado asunto debe incluirse.

Agrupar los asuntos de acuerdo con su importancia y prioridad en el tiempo

- a) El agrupamiento puede basarse en la clasificación de las prioridades en: alta, mediana o baja. Tanto de uno, como de nuestro opositor.
- b) Otra forma de agrupamiento puede hacerse en función del grado de conflicto: altamente conflictivo, medianamente conflictivo y poco conflictivo.
- c) Otra más, en referencia al tiempo en que debe ocurrir lo que se está negociando: a corto, mediano o largo plazo.

- d) La combinación de estos agrupamientos de asuntos nos permite tener una lista graduada de acuerdo con nuestros intereses, tomando en cuenta lo que podamos pronosticar acerca de los intereses de la otra parte.

Relacionar los asuntos

Consiste en conectar los asuntos, con el interés que tenemos de mantener relaciones satisfactorias y a largo plazo, con las personas a las que nos enfrentamos.

Fijar el objetivo

A nadie escapa la importancia que tiene el fijar el objetivo de todo lo que se emprenda, ya que esta actividad permite con mayor probabilidad el alcanzarlo. Lo mismo acontece con el proceso de la negociación efectiva, por ello es fundamental.

Fijar un objetivo para cada asunto relevante y escribirlo hasta que se tenga perfectamente claro qué se desea y por qué se desea.

- a) Poco o nada se gana pretendiendo lo imposible.
- b) Estimar el probable orden de prioridad de los objetivos de la otra parte.

Fijar prioridades

a) Es definir prioridades de cada asunto para fijar nuestras estrategias en la negociación.

b) Si ya tenemos definida la prioridad de cada asunto a tratar en la negociación, ahora hace falta definir tres niveles o grados importantes en cada uno de ellos, de manera que ten-

gamos guías sobre cada asunto en el proceso de discusión para llegar a la negociación aceptada por ambas partes. Es fundamental definir estos grados de manera realista, que sean factibles de realizarse, que no sean fantasiosos.

Los tres grados que deben determinarse en cada asunto son:

G = lo que nos gustaría conseguir.

P = lo que pretendemos conseguir.

T = lo que tenemos que conseguir.

A medida que avance la negociación, quizás tengamos que hacer concesiones, las primeras serán sobre los objetivos G, posteriormente los P, y finalmente, si se “ponen las cosas color de hormiga”, debemos lograr a como de lugar los T.

Fijar nuestro minimax

Esto significa fijar nuestro punto más favorable (PMF) contestando la pregunta ¿Qué es lo máximo que puedo pedir sin que se rían de mí? Y nuestro punto de ruptura (PR) contestando la pregunta ¿Qué es lo máximo que yo puedo dar? Y finalmente, decidir cuál va a ser la oferta inicial contestando la pregunta ¿Qué es lo mínimo que puedo ofrecer sin que se rían de mí?

Recabar la información

- a) Es obtener información sobre el estilo de la otra parte y antecedentes de los negociadores.
- b) Puntos fuertes y débiles de la otra parte. ¿Qué estrategias utiliza? ¿Qué pronóstico inferimos de sus PMF? ¿Qué estilo dominante maneja? ¿Cuáles son sus prioridades?

¿Quiénes vendrán? ¿En dónde nos reuniremos a negociar?, etc.

- c) A mayor información que podamos obtener sobre el adversario, nos permitirá establecer la mejor estrategia para lograr el acuerdo entre las partes, ya sea distributivo o integrativo.



Investigar

- a) Debemos pensar y analizar qué prioridades tendrá en su lista nuestro opositor? ¿Cuáles serán sus PMF y sus PR? ¿Qué le gustaría obtener de nosotros? ¿Qué es lo mínimo que puedo yo aceptar? ¿Qué es lo máximo que puedo pedir sin que se rían de mí? ¿Qué es lo máximo que puedo dar? ¿Qué es lo mínimo que puedo ofrecer sin que se rían de mí? Interrogantes varias que deben explorarse en una actividad de investigación previa a la negociación.

- b) Las circunstancias, las personas involucradas en la negociación, el poder que detentan, el tiempo y la información, son elementos que pueden alterar los objetivos y su importancia relativa.
- c) Esta actividad implica investigar al opositor, incluso, hacer averiguaciones sobre él si fuera necesario.
- d) Brindar a la otra parte información seleccionada permite orientar las expectativas de nuestro opositor en la dirección que nosotros deseamos.
- e) Es importante definir qué información estamos dispuestos a dar a la otra parte, así como el momento y la forma de hacerlo.
- f) El ocultamiento de información puede originar mucho tiempo de discusión y probablemente estancamiento en la negociación.

Determinar el *minimax* de su oponente

Otra información importante son los objetivos y el *minimax* de la otra parte. Su PMF y su PR de acuerdo con las prioridades que yo pronostico, de los asuntos que se tratarán en la negociación.

Determinar la estrategia y las tácticas

- La estrategia es el plan de acción que vamos a seguir para alcanzar los objetivos. La esencia de la negociación es manejar las percepciones y las expectativas de la contraparte. Las estrategias se refieren a los medios, no a los fines.

- Por ejemplo: Citar en nuestra oficina, enviar representantes, etc.
- Las tácticas son los elementos de la estrategia que nos permiten aplicarla.
- La estrategia es definir en forma general cómo le haremos (los grandes cómo) es el plan de acción que utilizaremos para alcanzar nuestros objetivos. Las tácticas (los pequeños cómo) son los elementos individuales del plan estratégico, a saber:
 - a) Presionar, ceder, desconectarse, etc.
 - b) Descubrir las actitudes de la contraparte hacia nuestro punto de vista; así como su personalidad, son factores que afectarán la forma en que se negociará; la autoridad y el poder son aspectos muy importantes que en un momento pueden definir si la estrategia se orientará hacia ganar, perder, ganar-ganar o perder-perder.
 - c) Pronosticar la probable estrategia de la otra parte, nos permite formular nuestra propia estrategia.

Decidir el enfoque general a usar

Atacar, esperar, o apoyarse en el poder, ayudan a crear un ambiente determinado ¿Debemos crear un ambiente hostil o cordial desde un inicio? ¿Qué acciones contingentes podemos emplear? ¿Qué flexibilidad deberemos mostrar?

Decidir la posición inicial u oferta inicial

Es de vital importancia porque marca el punto de donde partirá la negociación. Por ello es fundamental definir la primera oferta o exigencia, que generalmente equivale al punto más favorable (PMF).

Preparar el escenario

- El ambiente creado al inicio usualmente define el tono de toda la negociación.
- La confianza es frágil, el escenario permite acrecentarla o disminuirla.
- El escenario apropiado debe apoyar a la estrategia que se pretende seguir, incluyendo la imagen de uno: la sala, el mobiliario, las atenciones, los servicios, las carpetas de negociación, el orden del día, etc., son fundamentales para crear el ambiente que necesita la estrategia seleccionada.
- Por ello deberá decidirse:
¿En mi oficina o en la de la otra parte? ¿En algún punto neutral? ¿Conviene en la sala de juntas, o en la sala del Cabil-
do? ¿En la mañana o en la tarde? Etc.

Fijar la responsabilidad del equipo negociador

- La experiencia demuestra que resulta muy difícil hablar, escuchar, pensar, escribir, observar y planear simultáneamente. Por ello es importante repartir las tareas entre el equipo negociador.
- Las responsabilidades son fundamentalmente las siguientes:

- El director es el que habla, el que tiene el trato cara a cara, el trato directo con la otra parte. No es necesario que sea el de más alta jerarquía, inclusive, puede ser una táctica conveniente que no lo sea.
- El sintetizador formula preguntas, aclara lo que se pide, resume las generalidades, gana tiempo a favor del director. Clarifica propuestas. Es algo así como el apuntador del director.
- El observador escucha, registra señales, capta sutilezas y matices, “lee” el ambiente de la negociación.

Negociación: fase de preparación

Necesidades y preocupaciones

- ¿Cuáles son mis necesidades y mis preocupaciones?
- ¿Estoy realmente comprometido a abordar el tema para que ambas partes sean ganadoras? ¿Cómo va ésto a afectar mis objetivos y acciones?



- ¿Qué tipo de comportamiento adoptamos las otras partes y yo normalmente?
- ¿Cuáles son las necesidades y preocupaciones de las otras partes involucradas?
- ¿Qué información necesito yo y qué información necesitan los otros?

Opciones

- ¿Qué temas quiero incluir en la agenda y cuáles son los resultados que prefiero?
- ¿Cuáles son mis opciones preferidas para lograr tal resultado?
- ¿Qué otras opciones podrían tomarse en cuenta?
- ¿Cuál es mi peor alternativa para conseguir un acuerdo negociado? ¿Puedo reducir su efecto negativo?
- ¿Qué es lo que puede canjear? ¿Qué es lo que podría ceder con facilidad que, además, tenga un valor para las otras partes? ¿Qué puede pedir que me sea útil a mí y tenga un bajo costo para los otros?



Anticipándonos a la reunión real

- ¿En qué condiciones físicas quiero que se den las negociaciones?
- ¿Qué emociones propias debo controlar?
- ¿Con qué emociones ajenas voy a encontrarme y tendré que confrontar?
- ¿Cómo voy a confrontar y responder a estas emociones?

Respondiendo a tácticas desleales

Quando se aborda el tema con la intención de que todas las partes ganen, se dan los componentes siguientes. Utilícelos para darle a la negociación una dirección positiva y, sobre todo, cuando se ha utilizado una táctica desleal o sucia.

Cree un nuevo marco

- Haga una pregunta para crear un nuevo marco.
- Compruebe si hay un entendimiento. (“Me podría decir, por favor, qué es lo que entendió de lo que dije/ellos dijeron”).
- Solicite a la otra parte que vuelva a hacer una declaración de forma más positiva o como una declaración en primera persona.
- Reinterprete lo que vio como un ataque personal y entiéndalo como un ataque al tema en particular.

Responda, no reaccione

- Concéntrese. Controle sus emociones.
- Ignore las acusaciones, ataques, amenazas o ultimátums.
- Haga posible que la otra parte pueda retractarse sin sentirse humillada (p. ej. reconozca que ha habido un cambio de circunstancias).

Vuelva a centrarse en el tema

- Sostenga la relación con la otra parte e intente resolver el problema.
- Haga un resumen de su avance. Revise los puntos que tienen en común y aquellos sobre los que se han puesto de acuerdo.
- Véanse como compañeros que están resolviendo el problema, no como oponentes.
- Divida el tema en distintas partes.
- Cuando se entrapen, céntrense en un aspecto menos difícil.
- Proponga intercambios de negociación (“Si Ud. hace esto..., entonces yo haré esto otro...”)
- Intente alcanzar un acuerdo por principio.
- Explore las mejores y peores alternativas para alcanzar un acuerdo negociado.

Identifique tácticas desleales

- Tome una conducta como si fuese una táctica.
- Muestre los sentimientos que han despertado en usted estas tácticas.
- Haga declaraciones en primera persona.
- Estudie los motivos que llevaron a utilizar esta táctica.
- Pregúntese cuáles son los principios y compromisos en los que se basan.

Cambie las circunstancias físicas

- Tome un descanso. Cambie escenarios (distribución de asientos), etc.
- Organícense en grupos más pequeños. Tengan reuniones en privado.
- Solicite que la reunión termine ahora y se reanude más tarde, quizá para “tener oportunidades de reflexión”.

Conclusión

La negociación es una práctica muy difundida en todo el mundo que se extiende a todo el espectro de experiencias humanas. Esto no significa que todas las negociaciones sean iguales. El cómo se realiza depende de la región, el contexto cultural, la naturaleza del tema, así como de quienes conducen el proceso. Aunque la negociación ha sido por mucho tiempo un instrumento usual de la diplomacia y las relaciones laborales, hoy se reconoce como un camino respetable para resolver malos entendidos y desacuerdos en áreas tan disímiles como las disputas organizacionales, la independencia de las colonias, el valor de las mercancías y las prácticas comunitarias. La negociación es un proceso sociopolítico dinámico que involucra a dos o más partes que acuerdan someterse a decisiones que están dispuestas a aceptar, aunque no siempre con el mismo grado de satisfacción.

Aunque es interés de ambas partes llegar a un acuerdo sobre una aceptable asignación “de cosas valoradas”, generalmente se acepta que cada parte está interesada en ganar el máximo posible —o renunciar a lo mínimo posible— de aquellas cosas que tienen valor para ambos. Por otro lado, un proceso de negociación debería generar el mínimo resentimiento posible en la otra parte.

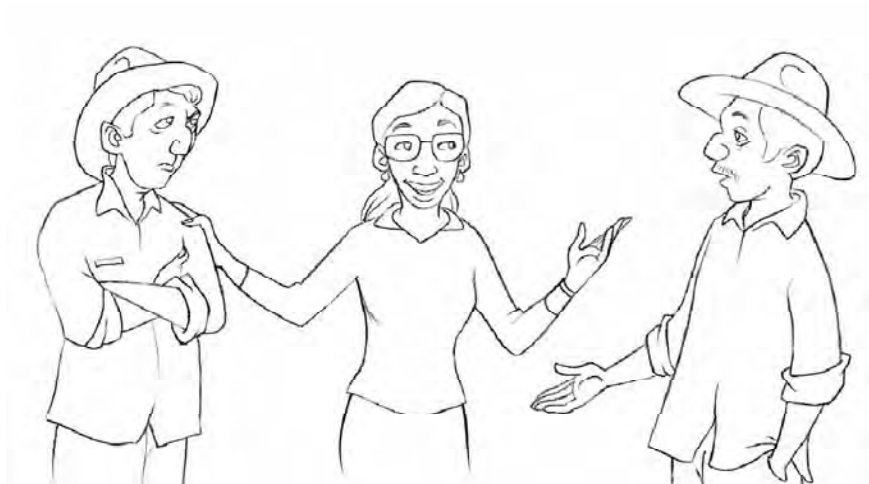
La negociación tiene lugar en cualquier punto donde hayan diferencias por conciliar, intereses por calmar, hombres por persuadir y propósitos que cumplir. Toda la vida podría ser considerada una negociación continua. Siempre necesitamos ganar a los amigos, superar a nuestros enemigos, corregir impresiones desafortunadas, convencer a otros de nuestros puntos de vista y utilizar todos los medios adecuados para sacar adelante nuestros proyectos. Hay asuntos privados que, por causa del enfrentamiento apasionado, las fricciones de personalidad y las diferencias en la forma de pensar de las partes, se transforman en tales embrollos que, resolverlos con éxito, requiere una dosis tan alta de arte y habilidad como un tratado de paz entre países.

La negociación es una habilidad importante para el gobierno local por muchas razones.

En primer lugar, los gobiernos municipales no funcionan en forma independiente de otros niveles de gobierno. Los municipios se ven constantemente obligados a negociar sus límites de poder y autoridad con agencias del gobierno federal, gobiernos locales vecinos y aquellas organizaciones no gubernamentales que operan en sus fronteras jurisdiccionales y que llevan a cabo programas y servicios que, a menudo, se superponen a los suyos.

En segundo lugar, la necesidad de negociar también puede provenir de los niveles más básicos del proceso de gobernar. Por ejemplo, llegar a acuerdos entre un ciudadano y un representante del gobierno local sobre una materia que puede parecer trivial para la mayoría, pero no para los involucrados que tienen interés en el asunto.

Dado que esta realidad está tan difundida, es importante que todos los miembros de la “familia” municipal que tienen contacto con el público o con otros niveles de gobierno, tengan oportunidad de aprender más acerca de los elementos básicos del proceso de negociación.



Bibliografía

BURNS, James MacGregor. (1978). Leadership. Nueva York, Harper & Row.

Curso de Liderazgo y Manejo de Conflictos. (1998). México, D.F., GL – Consultores.

GARDNER, John W. (1990). On Leadership. Nueva York, Harper & Row.

Manuales de Formación Municipal. (1999). Santiago de Chile, IULA —CELCADEL— IDM.

Centro de Capacitación de los Gobiernos Locales (CELCADEL) con el apoyo del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT); David W Tess y Fred Fisher, Quito Ecuador (1994). Serie de 12 Cuadernos de Capacitación para Autoridades Electas Edición y adaptación para México a cargo del Instituto de Desarrollo Municipal (IDM) México D.F. (1999)

Fisher, Fred; IULA/CELCADEL; CNUAH/HABITAT; IDE/Banco Mundial. 1990. La Administración del Cambio: Guía para Ejecutivos y Capacitadores Urbanos; Quito Ecuador.

González Dolores; Calderón, Saravia. 1997. Manual de Instrumentos para el Manejo de Conflictos; Centro de Servicios Municipales «Heriberto Jara» (CESEM), México D.F.



México D.F.
Diciembre 2004
Tiraje: 5,000 ejemplares

